

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Atte Flyktman

**OSAPUOLTEN OSALLISTUMIS- JA  
VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET  
YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYSSÄ**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

# Tiivistelmä

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Atte Flyktman: Osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä

Pro Gradu- tutkielma, VI + 81 sivua

Julkisoikeus

Toukokuu 2014

---

Tässä työssä selvitetään osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on ympäristöoikeudellinen ohjauskeino, jota sovelletaan, kun ympäristöön vaikuttava hanke ylittää tietyt raja-arvot. Ohjauskeinolla pyritään arvioimaan ympäristövaikutukset järjestelmällisesti ja kokonaisvaltaisesti ja näin lisätä tietoa suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Ympäristöoikeudessa on painotettu kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia ympäristöllisessä päätöksenteossa. Oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on turvattu perusoikeutena ja monet kansainväliset säädökset ja sopimukset edellyttävät yleisön osallistumisoikeuksien toteuttamista. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on sellainen instrumentti, jossa tällaisista menettelyllisistä oikeuksista säädetään tarkemmin. Arviointimenettelyssä eri osapuolet, julkinen valta, hankkeesta vastaava ja ne, joiden oloihin ja etuihin ympäristönkäytölliset hankkeet saattavat vaikuttaa, osallistuvat menettelyn kulkuun. Arviointimenettelyn yhtenä tavoitteena on lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tarkoituksena on selvittää, miten menettely toteuttaa ympäristöoikeudessa olennaista suoraa osallistumista, arviointimenettelyn osallistumistavoitetta ja ympäristöperusoikeuden toteutumista. Tutkielmassa arviointimenettelyn osapuolet myös laitetaan samalle viivalle ja selvitetään onko joillain näistä etua toisiin nähden ja miten se vaikuttaa osallistumisen toteutumiseen. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja tarkastellaan arviointimenettelyn kulun mukaisesti aina arvioinnin tarveharkinnasta arviointimenettelyn päättymiseen ja tulosten arviointiin. Ennen tätä kuitenkin selvitetään arviointimenettelyn taustoja ja luonnetta sekä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen käsitettä yleisemmin.

## Sisältö

Sisältö.....	I
Lähteet.....	III
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2 Tutkimuskysymys.....	3
1.3 Metodi.....	4
1.4 Rajaukset.....	6
1.5 Käsitteitä.....	7
2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely osana ympäristöoikeutta.....	9
2.1 Menettelyn taustaa.....	9
2.1.1 Kansainvälistä taustaa.....	9
2.1.2 Suomen YVA-lainsäädännön synty ja kehitys.....	11
2.2 Ympäristövaikutusten arviointi.....	13
2.2.1 Arvioinnin kulku.....	13
2.2.2 Menettelyn funktiot.....	16
3 Suoran osallistumisen käsite ja oikeudellinen perusta.....	19
3.1 Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteestä.....	19
3.1.1 Yhteiskunnassa toimijat ja osallistumisen muodot.....	19
3.1.2 Suoran osallistumisen hyödyt ja haitat.....	22
3.2 Osallistuminen ympäristöoikeuden kansainvälisessä kehityksessä.....	24
3.2.1 Kansainvälistä kehitystä.....	24
3.2.2 Eurooppaoikeudellista osallistumisoikeuksia korostavaa ympäristösääntelyä.....	27
3.3 Suora osallistuminen Suomen oikeusjärjestelmässä.....	29
3.3.1 Osallistumisen perustuslaillinen pohja.....	29
3.3.2 Osallistuminen lain tasolla ja erityisesti YVA-laissa.....	32
4 Osallistuminen ja vaikuttaminen päätettäessä YVA-menettelyn soveltamisesta.....	35
4.1 Mahdollisesti arviointivelvollisen hankkeen tulo yhteysviranomaisen tietoon ja selvitysvastuut harkinnassa.....	35
4.1.1 Menettelytarpeen tulo yhteysviranomaisen tietoon.....	35
4.1.2 Selvitysvastuut ja selvilläolovelvollisuus.....	37
4.2 Viranomaisen harkintavalta harkinnanvaraisesti arvioitavissa hankkeissa sekä vaaditut kuulemiset ja neuvottelut.....	38
4.2.1 Viranomaisen harkintavalta.....	39
4.2.2 Kuulemiset ja neuvottelut.....	41
4.3 Päätöksen antaminen, perusteleminen ja päätöksestä tiedottaminen.....	42
4.4 Poikkeamispäätös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.....	43
4.5 Seulontapäätöksestä valittaminen.....	45
4.5.1 Valittamaan oikeutetut ja valitusperusteet.....	45
4.5.2 Epäselvä sääntely ennen osallistumisdirektiivin velvoitteiden toteuttamista.....	48
5 Osallistuminen ja vaikuttaminen YVA-menettelyssä.....	52
5.1 Lähtökohtia arviointimenettelylle.....	52
5.1.1 Arviointiohjelma, arviointiselostus ja menettelyn ajoittaminen.....	52
5.1.2 Eurooppaoikeudelliset lähtökohdat osallistumisen toteuttamiselle menettelyn aikana.....	54
5.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen arviointiohjelmavaiheessa.....	56
5.2.1 Arviointiohjelmasta tiedottaminen, lausunnot ja mielipiteet.....	56
5.2.2 Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta.....	59
5.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen arviointiselostusvaiheessa.....	61

## II

5.3.1 Arviointiselostuksesta tiedottaminen, lausunnot ja mielipiteet.....	61
5.3.2 Yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta.....	62
5.4 Osallistumisesta muulla tavoin sopiminen ja arviointia.....	63
6 Arvioinnin merkitys ja arvioinnista valittaminen.....	65
6.1 Arvioinnin huomioon ottaminen.....	65
6.2 Arvioinnista valittaminen.....	70
7 Johtopäätökset.....	74
7.1 Johtopäätökset ennen arviointia tapahtuvasta osallistumisesta.....	74
7.2 Johtopäätökset arvioinnin aikana tapahtuvasta osallistumisesta.....	77
7.3 Johtopäätökset arvioinnin merkittävydestä ja muutoksenhakuoikeuksien toteutumisesta.....	79
7.4 Lopuksi.....	80

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

*Craik, Neil*: The International Law of Environmental Impact Assessment. Cambridge University Press 2010.

*De Sadeleer, Nicolas*: Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press 2002.

*Haila, Yrjö*: Ympäristöpolitiikka. Tampere 2001.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Helsinki 1999.

*Hokkanen, Pekka – Pölönen, Ismo*: Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn seulontavaiheessa - tarkastelukohteena YVA-lainsäädännön uudistus. Oikeus 4/2006. s. 560–561.

*Hokkanen, Pekka*: Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tampere 2007.

*Hollo, Erkki J.*: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2004.

*Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2010.

*Häikiö, Liisa*: Osallistumisen rajat. Tampere 2005.

*Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka*: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi: Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010. Ympäristöministeriö 2010.

*Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

*Kettunen, Pekka*: Osallistua vai vaikuttaa. Vammala 2004.

*Kiviniemi, Matti*: Metsäoikeus. Hämeenlinna 2004.

*Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Helsinki 2003.

*Kumpula, Anne*: Ympäristö oikeutena. Helsinki 2004.

*Kumpula, Anne*: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa (selvitys). 2006.

## IV

*Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeudellisia tutkielmia: Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja. Helsinki 1998.

*Kuusiniemi, Kari:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja hallintotuomioistuimet. Teoksessa Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010.

*Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Helsinki 2013.

*Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi, – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto 2006.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Mäntylä, Niina:* Luonnon edustajien puhevalta. Vaasan yliopisto 2010.

*Määttä, Tapio:* Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Perusoikeudet EU:ssa. (toim. Nieminen, Liisa) Helsinki 2001.

*Määttä, Tapio:* Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa, teoksessa Kansanvalta. (toim. 2002 Miettinen, Tarmo) Joensuun yliopisto 2002.

*Pölönen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely: Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Helsinki 2007.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. 2011, verkkoaineisto palvelussa [www.suomenlaki.com](http://www.suomenlaki.com). Saatavilla myös painettuna, Helsinki 2011.

*Warsta, Matias:* Ympäristölupajärjestelmä: Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Helsinki 2008.

### **Virallislähteet**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 182/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 210/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 63/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Ympäristövaliokunnan mietintö 8/1998 vp.

Ympäristövaliokunnan mietintö 3/2006 vp.

### **EU-virallislähteet**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (Myös vanha kodifikaatio 85/337/ETY).

Neuvoston direktiivi 97/11/EY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta.

Report from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions, COM(2009) 378.

### **Kansainväliset sopimukset ja julistukset**

YK:n Euroopan talouskomission valmisteleva, tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

Euroopan talouskomitean, ECE:n yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista ((SopS 67/1997).

Brundtlandin komission loppuraportti.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/

CONF. 48/14.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development.

**Oikeustapakset**

KHO 21.3.2001 t. 511.

KHO 13.3.2003 t. 559.

KHO 2003:40.

KHO 3.12.2004 t. 3138.

KHO 2005:27.

KHO 2005:70.

KHO 3.7.2008 t. 1633 (LRS).

KHO 22.10.2009 t. 2593 (LRS).

KHO 2010:38.

KHO 2011:49.

KHO 2012:79.

KHO 2012:78.

Asia C–72/95, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV ym. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (1996).

Asia C–435/97, World Wildlife Fund (WWF) ym. v. Autonome Provinz Bozen ym. (1999).

Asia C–87/02, Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta (2004).



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Yhteiskunnassa on voitava toteuttaa sellaisiakin hankkeita, joilla saattaa olla ympäristöön kohdistuvia merkittäviäkin vaikutuksia. Suuria kaivoksia perustetaan, kaasuputkia asennetaan ja ydinvoimaloita rakennetaan energiansaannin turvaamiseksi. Tällaiset hankkeet ovat välttämättömiä talousjärjestelmän ja elintason säilyttämisen kannalta ja ympäristöhaittoja onkin jossain määrin vain siedettävä. Pelkästään näitä näkökantoja peilaavat äänet ovat joutuneet kuitenkin vuosien mittaan antamaan sijaa myös näkökannoille, jotka antavat painoarvoa ympäristölle ja luonnolle, kun on herätty siihen todellisuuteen, että maapallon resurssit ovat rajalliset. Vuonna 1987 Brundtandin komission raportissa esiin tullut kestävän kehityksen periaate, jonka mukaan tuleville sukupolville on taattava samat mahdollisuudet tyydyttää perustarpeensa kuin nykyisille, on yksi keskeisimmistä näitä näkökantoja edustavista periaatteista. Ympäristöpolitiikka ja sitä kautta ympäristönkäytön juridinen sääntely on noussut muiden politiikkojen rinnalle ja sen vaatimukset on huomioitava. Ympäristölle haitallisia hankkeita ei ainakaan länsimaissa ole enää vuosikymmeniin voitu yksipuolisesti ja ympäristönäkökohdat sivuuttaen toteuttaa.

Hankkeiden toteuttajien lisäksi ympäristöön vaikuttavissa asioissa merkittävä rooli on myös julkisella vallalla ja kansalaisilla, kuten perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöperusoikeudestakin ilmenee. Sen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöoikeudessa onkin noussut keskeiseksi keinoksi toteuttaa sen periaatteita ja tavoitteita kansalaisten osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Hankkeen toteuttajalla lähtökohtaisesti on perustuslain 18 §:n mukainen oikeus harjoittaa elinkeinoaan, kuten perustaa kaivos. Perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja antaa henkilölle oikeuden päättää omaisuudestaan, kuten hakata ja myydä omaa metsää. Hankkeella voi kuitenkin olla merkittäviä vaikutuksia ihmisten elinympäristöön ja luontoon. Tällaisten

vaikutusten kohteeksi välillisesti tai välittömästi joutuvien ihmisten intressinä ja oikeutena on saada vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus eivät siten ole ehdottomia suhteessa ympäristön suojelemiseen.

Ympäristö ja merkittävät muutokset siinä vaikuttavat kaikkiin. Ympäristön sosiaaliset tekijät, kuten ihmisten keskinäinen turvallisuus, hygieenisuus ja sosiaalinen viihtyisyys ovat asioita, joille on annettava arvoa hankkeita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Ympäristöllä ja luonnolla voidaan nähdä myös olevan itseisarvoa. Luonnon biologinen tasapaino ja luonnonvarojen uusiutumiskyky, luonnon viihtyisyys ja ympäristön synnyttämä esteettinen vaikutelma ovat keskeisiä fyysisen ympäristön elementtejä ja näitä tarkasteltaessa ihmissidonnaiset arvot ja tarpeet eivät ole huomion keskipisteenä.<sup>1</sup> Näidenkin seikkojen vuoksi kansalaisten laajempi osallistuminen voidaan nähdä tavoittelemisen arvoisena asiana.

Kansalaisten osallistuminen ja ympäristön suojeleminen ei kuitenkaan olisi mahdollista, ellei julkinen valta sitä turvaa ja edistä. Julkisen vallan tehtävänä on säädellä ja valvoa ympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä ja saattaa kansalaisten äänen kuuluminen mahdolliseksi tällaisia toimenpiteitä koskevissa asioissa. Käytännössä erilaiset viranomaisen lupamenettelyt ovat yleisiä ohjauskeinoja. Lupien edellytyksenä saattaa olla, että toimenpiteistä tuotetaan riittävästi luotettavaa tietoa. Tiedon olisi myös oltava sellaista, että kaikki, joihin toimenpiteet vaikuttavat, voisivat siihen tutustua ja esittää siitä mielipiteensä.

Kansainväliseltä ja Euroopan unionin tasolta myös Suomeen implementoitu ympäristövaikutusten arviointimenettely on sellainen ennaltaehkäisevä ympäristöpolitiikan väline, jolla pyritään järjestelmälliseen ja kokonaisvaltaiseen ympäristövaikutusten arviointiin ja ympäristöä koskevan tiedon lisäämiseen suunnittelussa ja päätöksenteossa<sup>2</sup>. Pääosin laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVA-laki) säännellyssä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tuodaan kaikki osapuolet saman prosessin äärelle, kun kyseessä on sellainen hanke, joka saattaa aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Kun politiikan ohjauskeinot on ollut tapana jaotella yleisesti oikeudellisiin, taloudellisiin ja tiedollisiin ohjauskeinoihin, YVA-menettely

---

<sup>1</sup> Ks. Hollo 2009 s. 4–6.

<sup>2</sup> Jantunen, Hokkanen 2010 s. 7.

voidaan nähdä sekä tiedollisena että oikeudellisena ohjauskeinona, jossa tuotetaan tietoa suunnittelua ja päätöksentekoa varten<sup>3</sup>.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä on tarkoituksena selvittää ja arvioida ympäristöön merkittävästi vaikuttavien hankkeiden, suunnitelmien tai ohjelmien ympäristövaikutukset ja kuulla viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin arvioitava hanke, ohjelma tai suunnitelma saattaa vaikuttaa. YVA-lain 1 §:ssä lausuttuna tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. YVA-menettelyä sovelletaan vain vaikutuksiltaan tietyn suuruisiin hankkeisiin.

## 1.2 Tutkimuskysymys

Tutkimuskysymyksenä on osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä silloin, kun sitä hankkeeseen sovelletaan. Mitä keinoja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä hankkeesta vastaavalla, viranomaisella ja muilla osapuolilla on käytössään? Miten keinot toteuttavat kansainvälisen sääntelyn ja perustuslain 20 §:n edellyttämää mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä YVA-laissa kirjattua tavoitetta lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia? Näkökulma pyrkii ottamaan kaikkien osapuolten keinot huomioon kuitenkin siten, että pohjan luo kansalaisvaikuttamisen idea ja se, miten kansalaiset pystyvät osallistumaan heihin vaikuttavaan päätöksentekoon. Hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisen vaikuttamiskeinoja on tarkoitus selvittää ja pyrkiä tällä tavoin saamaan selville, toteutuvatko näiden osapuolten mahdollisuudet yhdenvertaisesti vai suosiiko menettely tiettyjä osapuolia.

Jatkokysymyksenä on, mikä merkitys menettelyllä viime kädessä lupaharkinnassa on? Koska menettelyssä ei tehdä varsinaista lupapäätöstä, vaan se tehdään vasta sektorilakien mukaisissa lupamenettelyissä, on aiheellista selvittää, toimiiko menettely keinona vaikuttaa

<sup>3</sup> Jantunen, Hokkanen 2010 s. 10. Ks. myös informaativisista ohjauskeinoista Kokko 2003 s. 127–128: ”Arviointimenettelyn tarkoitus ympäristötiedon tavoitteiden osalta on 1) tiedon kokoaminen ympäristöstä ja hankkeen vaikutuksista ympäristöön, 2) tiedon välittyminen hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen, viranomaisten päätöksentekoon sekä kansalaisille, 3) tiedon huomioon ottaminen hankkeen suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä viranomaisten hanketta koskevassa päätöksenteossa, 4) kansalaisten mahdollisuus osallistumalla kritisoida, puolustaa tai täydentää koottua tietoa.”

lupapäättösten sisältöön, vai onko se luonteeltaan enemmänkin muodollisuus? Vaikuttamismahdollisuuksien varaamisella ei ole paljoakaan merkitystä, jos niissä esitetyt kannat vain sivuutetaan.

Tutkimuskysymyksen relevanssia voidaan perustella sillä, että suuria ympäristöön vaikuttavia hankkeita toteutetaan tasaisin väliajoin. Kun YVA-lain voimaantulon ensimmäisinä vuosina menettelyn piiriin kuuluvia hankkeita arvioitiin noin 10–20, on hankkeiden määrä kasvanut vuosina 2006–2008 jo noin 30–50:een<sup>4</sup>. Punnintaa hankkeen hyötyjen ja haittojen välillä on tehtävä ja kun vaikutusten piiriin saattaa osua monia eri kohteita luonnon monimuotoisuudesta ihmisten hyvinvointiin, olisi tärkeää, että kansalaisilla on tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa näihin asioihin.

### 1.3 Metodi

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopissa hyödynnetään voimassa olevia oikeuslähteitä, joita sovelletaan etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä<sup>5</sup>. Tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä YVA-lainsäädännön osallistumista ja vaikuttamista koskevista säädöksistä ja tulkita tätä sisältöä. Tässä työssä tulkintaa voidaan ajatella tavoitteellisena tulkintana. Ympäristöoikeudessa ja julkisoikeudessa normien taustalla on yleensä jonkinlaisia tavoitteita, joiden toteuttamisen keinoja normit ovat.<sup>6</sup> Esimerkiksi YVA-lain tavoitteena on kehittää ympäristövaikutusten arviointia ja samalla edistää kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua hankkeiden suunnitteluun ja ympäristövaikutusten arviointiin sekä edellytyksiä sovittaa yhteen näkökantoja ja tavoitteita. Tällä tavoin pyritään toteuttamaan kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen.<sup>7</sup> Tarkoituksena on siis tulkita, miten YVA-lainsäädäntö tätä tavoitetta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ja myös perustuslain ympäristöperusoikeuden osalta toteuttaa.

Toiseksi lainopin tarkoitus on systematisoida voimassa olevaa oikeutta ja pyrkiä saamaan

---

4 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 14.

5 Husa, Mutanen, Pohjalainen 2010 s. 21.

6 Tavoitteellisesta laintulkinnasta: Laakso 2012 s. 357–360.

7 HE 319/1993 vp. Yleisperustelut. Luku 3.1: Tavoitteet.

kokonaiskuva oikeudellisten järjestelyiden keskinäisistä suhteista<sup>8</sup>. Tässä työssä kansallista YVA-lainsäädäntöä pyritään jäsentämään siten, että saadaan selville sen osallistumiseen ja vaikuttamiseen kohdistuvat mekanismit ja näiden keskinäissuhteet. Toisaalta YVA-lainsäädäntöä pyritään systematisoimaan suhteessa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti perustuslakiin, sekä kansainväliseen ja EU-oikeudelliseen sääntelyyn.

Osittain tutkimuksessa voidaan nähdä olevan *de lege ferenda* -piirteitä. YVA-järjestelmän osallistumiskeinoja peilataan kansainvälisen ja eurooppaoikeudellisen sääntelyn normeihin ja ideaaleihin osallistumisesta. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet itsessään nähdään sellaisina, jota YVA-lainsäädännön tulisi tehokkaasti toteuttaa. Täten lainsäädännöstä tehdään kannanottoja, joissa huomioidaan sen nykyisiä epäkohtia osallistumisen kannalta.

Keskeisten käsitteiden ja periaatteiden esittelyn jälkeen tutkimus kohdistuu menettelyn eri vaiheisiin niiden tapahtumajärjestyksessä alkuen hankkeen arviointimenettelyn alulle laittamisesta ja päättyen vaikutusarvioinnin merkitykseen varsinaista lupapäätöstä tehdessä. Joka vaihetta on tarkoitus arvioida tutkimuskysymyksen näkökulmasta ja näin pyrkiä saamaan kokonaiskuva osallistumisen keinoista ja näiden merkittävydestä.

Tutkimus on pääosin ympäristöoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen. Ympäristöoikeudellisuus tulee ympäristövaikutusten arviointimenettelyn luonteesta. Arviointimenettely on ympäristöpoliittinen ohjauskeino, jonka taustavaikuttimina on erinäisiä kansainvälisestistikin korostettuja, ympäristönsuojeluun tähtääviä periaatteita. Myös hallinto-oikeudellinen painotus juontuu menettelyn luonteesta. Arviointimenettely on vahvasti viranomaisjohtoista ja viranomaisella on keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia menettelyn kulun aikana. Tutkimuksessa on myös eurooppaoikeudellisia ja valtiosääntöoikeudellisia aineksia. EU-oikeus vaikuttaa vahvasti YVA-lainsäädännön taustalla, itse asiassa koko järjestelmä rakentuu kansainvälisen ja unionin oikeuden normien päälle. Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma välittyy lähinnä osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteen kautta. Suoran osallistumisen keinoista säädetään jo perustuslaissa edustuksellisen demokratian rinnalla.

---

8 Oikeustieteellisistä menetelmistä, ks. Husa, Mutanen, Pohjalainen 2010 s.19–26.

## 1.4 Rajaukset

Tutkimus keskittyy lähinnä hankkeisiin sovellettavaan ympäristövaikutusten arviointiin, josta säädetään YVA-laissa. Samankaltainen ympäristövaikutusten arviointi on tarvittaessa tehtävä myös viranomaisten ohjelmista ja suunnitelmista. Ympäristövaikutusten arvioinnista ohjelmissa ja suunnitelmissa säädetään laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tarkoitus selvittää niin sanotun SOVA-menettelyn vaiheita ja luonnetta. Menettelyt ovat samankaltaisia, mutta säädöspohja on eri. Rajauksena toiseen keskittyminen on perusteltu ja hanke-YVA on valittu, koska se on ensimmäinen Suomessa säädetty arviointimenettely, jota on oikeusasteissakin jo koeteltu ja joka on kokenut myös joitain mittavia uudistuksia.

Tutkimuksen painopisteenä on kansallinen YVA-menettely Suomessa. Tarkoituksena ei ole selvittää YVA-menettelyä kansainvälisenä ohjausinstrumenttina, vaan keskittyä suomalaisen arviointimenettelyn ominaispiirteisiin. Kansainväliset ja yhteisöoikeudelliset säädökset toimivat kuitenkin tulkinta-apuna.

Pääosin tarkoitus on selvittää menettelyn merkitystä ja vaikuttamismahdollisuuksia sellaisissa hankkeissa, joiden vaikutukset pysyvät valtion sisällä. YVA-laissa säädetään erikseen menettelystä sellaisissa hankkeissa, joiden vaikutukset ylittävät valtioiden rajat. Näihin arviointimenettelyihin kuuluu olennaisesti vaikutusmahdollisuuksien varaaminen rajojen yli. Kiinnostuksen kohde tässä tutkimuksessa ei siis kohdistu lähtökohtaisesti tällaisiin tapauksiin. YVA-lainsäädäntö on jo lähtökohtaisesti paljolti kansainvälisesti ja EU-oikeudellisesti latautunutta. Pro gradun laajuuden vuoksi on siten asianmukaista rajata menettelyt vain kansallisiin.

Tutkimuksen kohteena on osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kun YVA-lain 1 §:ssä tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia, niin tämä tutkimus keskittyy tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuus- kohtaan. Vähemmälle huomiolle jää tällöin ympäristönkäytön vaikutusten ennakkollisen selvittämisen vaatimusten tarkastelu. Tavoitteet ovat luonteeltaan hyvin toisistaan poikkeavia ja vaikka ne tukevatkin toisiaan, rajausta vain toiseen on

tarkoituksenmukainen. Ismo Pölönen on tutkinut laajemmin ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja sen vaikuttavuutta. Hänkin on ottanut kantaa menettelyn osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, mutta pääpaino ei kuitenkaan ole ollut niissä.

Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia YVA-menettelyssä. Menettely liittyy vahvasti sektorilakien mukaisiin lupamenettelyihin. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan tehdä kattavaa selvitystä sektorilakien sisällöistä, lähinnä vain YVA:n vaikutuksesta sektorilakien mukaisiin lupamenettelyihin. Sektorilakeja on lukuisia, joten niiden seikkaperäinen selvittäminen ei pro gradun laajuudessa työssä olisi edes mahdollista. Olennaista on, että tutkimuksesta selviää YVA:n ja sektorilakien välinen suhde ja YVA:n merkittävyys niissä.

## **1.5 Käsitteitä**

Osallistumisella ja vaikuttamisella tarkoitetaan tässä työssä oikeuksiin ja velvollisuuksiin pohjautuvan asianosaisuuden lisäksi myös laajempia osallistumismahdollisuuksia. Tällaiset mahdollisuudet käsittävät siis asianosaisten lisäksi sellaisia tahoja, joilla ei suoraan asianosaisuuteen pohjautuvaa osallistumisoikeutta ole, kuten kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä. Tällaisia keinoja tiivistetysti ovat tiedonsaantioikeudet, osallistumisoikeudet päätöksentekoon ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet. Käsitettä määritellään tarkemmin myöhemmin.

Hankkeesta vastaavalla tarkoitetaan sitä tahoa, joka on toteuttamassa sellaista hanketta, jolla saattaa olla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-lain 2 §:n kohdassa 5 hankkeesta vastaavalla tarkoitetaan toiminnanharjoittajaa tai sitä, joka muutoin on vastuussa laissa tarkoitetun hankkeen valmistelusta ja toteuttamisesta. Tällainen taho voi olla esimerkiksi turvetuotantoalueen perustaja, joka hakee toiminnalleen ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista ympäristölupaa.

Viranomaisilla on monia rooleja ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja näitä rooleja on syytä selkiyttää. YVA-lain 2 §:n kohdan 6 mukaan yhteysviranomainen on viranomainen, joka vastaa arviointimenettelyn järjestämisestä. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan yhteysviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-

keskus), ydinenergialaissa tarkoitettuja ydinlaitoksia koskevissa hankkeissa kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö.

Lupaviranomainen on viranomainen, joka myöntää varsinaisen ympäristöoikeudellisen luvan. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 23 §:n 1 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot. Kunnassa ympäristölupaviranomaisena toimii saman pykälän 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

YVA-lain osallistumismääritelmässä mainitaan myös muut viranomaiset. Nämä ovat viranomaisia, jotka voivat osallistua YVA-menettelyyn lain edellyttämällä tavalla. Tällaisia voivat olla hankkeen vaikutusalueen kunnat, kuten myös lupaviranomaiset.

Sektorilaeilla tarkoitetaan niitä lakeja, joiden perusteella lupaviranomainen tekee lupapäätöksen, tai jota muuten sovelletaan ympäristön käyttöä koskevaan hankkeeseen. Sektorilakeja ovat muun muassa ympäristönsuojelulaki, kaivoslaki (621/2011) ja metsälaki (1093/1996).



## **2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely osana ympäristöoikeutta**

### **2.1 Menettelyn taustaa**

#### **2.1.1 Kansainvälistä taustaa**

Ympäristövaikutusten arvioinnin juuret ovat Yhdysvalloissa 1970-luvulla. 1960-luvulla paikallisten ympäristöongelmien lisääntyminen, ympäristötietoisuuden kasvu ja ympäristönsuojelua koskevan keskustelun vilkastuminen sekä näiden asettamat vaatimukset ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden suunnittelussa johtivat NEPA-lain<sup>9</sup> säätämiseen. Laki säädettiin vastaamaan kestävän kehityksen haasteeseen ja tässä mielessä sitä voidaan pitää aikaansa edellä olevana ympäristölakina. Lain tavoitteilla pyrittiin vastaamaan kokonaisvaltaisesti ympäristöongelmiin ja sovittamaan yhteen taloudellisia, sosiaalisia sekä ekologisia intressejä. Myös ihmisen terveyden ja hyvinvoinnin sekä ympäristötietoisuuden kohentamisen voidaan katsoa olleen lain tavoitteita. Lain tarkoituksena on muun muassa edistää ihmisen ja luonnon välistä harmoniaa sekä toimia, joilla voidaan ehkäistä ja eliminoida ympäristövahinkoja.<sup>10</sup>

Yhdysvaltojen vanavedessä myös muut valtiot kiinnostuivat YVA-järjestelmästä. Monet maat seurasivatkin perässä ja järjestelmä otettiin näissä käyttöön. Muun muassa Kanada otti oman järjestelmänsä käyttöön vuonna 1973, Länsi-Saksa 1976 ja Ranska 1976. Menettelyn pääpiirteet otettiin Yhdysvaltojen järjestelmästä, mutta kaikilta osin sitä ei haluttu jäljitellä. Erilaiset maankäytön suunnittelujärjestelmät sekä hallinnon avoimuuteen liittyvät perinteet olivat syitä erilaisiin toteuttamisratkaisuihin. Myös Yhdysvalloissa ilmeneviltä hankkeita hidastavilta oikeudenkäynneiltä haluttiin välttyä.<sup>11</sup>

Suomen YVA-lainsäädännön kannalta olennaisia askeleita otettiin Euroopan yhteisössä 1980-luvun puolivälissä. Tällöin annettiin Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä

---

<sup>9</sup> National Environmental Policy Act of 1969.

<sup>10</sup> Pölönen 2007 s. 25.

<sup>11</sup> Pölönen 2007 s. 27.

koskeva direktiivi (85/337/ETY, nyk. 92/2011/EU, myöhemmin YVA-direktiivi)<sup>12</sup>. Direktiivin valmistelu alkoi Euroopan yhteisössä jo vuonna 1973, mutta komission virallinen ehdotus YVA-direktiiviksi valmistui vasta vuonna 1980. Direktiivi oli kuitenkin suunnanmuuttaja Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikassa. Yhteisön ympäristösääntelyssä ei tätä ennen annettu kansalaisten osallistumismenettelyjä koskevia säännöksiä. Jo alkuperäisessä YVA-direktiivissä määriteltiin ennakollisten osallistumismahdollisuuksien minimivaatimukset<sup>13</sup>. Se edellytti yleisölle tiedottamista ja yleisön kuulemista ennen arvioitavaa hanketta koskevaa päätöksentekoa<sup>14</sup>.

Vuonna 1997 YVA-direktiiviä muutettiin ensimmäisen kerran. Muutoksen taustalla oli huoli direktiivin epäyhtenäisestä soveltamisesta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYTI) oli myös osaltaan monesti joutunut täsmentämään väljäksi jääneen direktiivin sisältöä, joka osaltaan vaikutti muutosten tarpeellisuuden korostamiseen. Direktiivillä 97/11/EY täten pyrittiin paikkaamaan alkuperäisen direktiivin puutteellisuuksia. Tämänkin muutoksen jälkeen direktiivi jäi kuitenkin väljäksi. Olennaisimpina muutoksina pakolliseen arviointiin alistettavien hankkeiden määrää lisättiin ja harkinnanvaraisen arviointivelvollisuuden määräytymistä koskevia kriteerejä täsmennettiin. Uudet vähimmäisvaatimukset otettiin käyttöön ja johdanto-osaan kirjattiin direktiivin laaja tavoitteisto, joka viittaa YVA-menettelyn tärkeään asemaan yhteisön ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa. Arviointimenettelyn todetaan olevan yhteisön ympäristöpolitiikan ja yhteisön viidennen, ympäristöä sekä kestävästä kehityksestä koskevan periaate- ja toimintaohjelman perusväline. Johdanto-osan mukaan direktiivillä pyritään antamaan viranomaisille asiaankuuluvaa tietoa, jotta ne voisivat tehdä päätöksen merkittävistä hankkeista täysin tietoisina sen vaikutuksista.<sup>15</sup>

Viimeisin muutos direktiiviin tehtiin direktiivillä 2003/35/EY (osallistumisdirektiivi)<sup>16</sup>. Direktiivillä toteutettiin 31.10.2001 kansainvälisesti voimaan tulleen Århusin yleissopimuksen asettamat velvoitteet<sup>17</sup>.

---

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 85/337/EY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

13 Ks. Kumpula 2004 s. 277.

14 Neuvoston direktiivi 85/337/EY, alkuperäinen 6(2) artikla.

15 Pölönen 2007 s. 29–30.

16 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

17 YK:n Euroopan talouskomission valmisteleva, tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

Suomen YVA-sääntelyn synnyn kannalta merkittävä kansainvälinen sopimus on YK:n yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista<sup>18</sup>, joka allekirjoitettiin vuonna 1991 Espoossa ja joka tuli kansainvälisesti voimaan 10.9.1997. Sopimus koskee rajat ylittäviä haittavaikutuksia. Arviointimenettely on suoritettava, jos sopimuksen liitteessä I luetelluilla hankkeilla on tällaisia vaikutuksia.

Toinen merkittävä ympäristövaikutusten arvioinnin menettelyyn vaikuttava kansainvälinen sopimus on Århusissa kesäkuussa 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa<sup>19</sup>. Sopimus tuli voimaan 30.11.2001. Sopimuksen tavoitteena on sen I artiklan mukaan edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä velvoittamalla sopimusosapuolet takaamaan yleisölle riittävät tiedonsaantioikeudet, osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon sekä oikeudet muutoksenhakuun ja vireillepanoon. Tiedonsaantioikeudet, oikeus osallistua päätöksentekoon ja tehokkaat oikaisu- ja muutoksenhakukeinot ovat siis sopimuksen kolme menettelyllistä peruspilaria.

### 2.1.2 Suomen YVA-lainsäädännön synty ja kehitys

Suomessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttöönottoa alettiin pohtimaan 1980-luvulla. Aiheesta julkaistiin komiteamietintö vuonna 1982, jossa kannatettiin arviointimenettelyn laaja-alaista hyödyntämistä<sup>20</sup>. Periaatteellisella tasolla mietinnön ajatukset saivat kannatusta, mutta se sai osakseen myös kritiikkiä muun muassa ehdotusten kustannusvaikutusten puutteellisesta selvittämisestä ja ehdotusten priorisoinnin puuttumisesta. Myös hallinnonalakohtaista vastarintaa esiintyi.<sup>21</sup>

Lainvalmistelu käynnistyi kuitenkin vasta 1990-luvulla, kun YVA-yleissopimus ja EY:n YVA-direktiivi asettivat Suomelle velvoitteita aloittaa lainsäädäntötyö.

---

18 Euroopan talouskomitean, ECE:n YVA-yleissopimus, ns. Espoon sopimus ((SopS 67/1997).

19 Euroopan talouskomitean, ECE:n yleissopimus (SopS 122/2004).K:n Euroopan talouskomission valmisteleva, tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

20 KM 1982:46. Mietinnöstä ks. Pölönen 2007 s. 32–33.

21 Pölönen 2007 s. 32. Myös HE 319/1993 vp. Yleisperustelut, luku 5: Asian valmistelu.

Ympäristöministeriö asetti vuonna 1991 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää direktiivin ja yleissopimuksen edellyttämät lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet<sup>22</sup>. Hallituksen esitys annettiin vuonna 1993 ja YVA-lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1994. Lainsäädäntö vastasi pitkälti työryhmän ehdotusta<sup>23</sup>.

Keinoksi valittiin arviointia koskevan erityislainsäädännön säätäminen. Keskeisimmät säädökset olivat laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL 468/1994) ja tätä täydentävä asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAA 792/1994, nyk. 713/2006). Moniin ympäristönkäyttöä ja suojelua koskeviin lakeihin tehtiin myös tarkistuksia, jotta niiden päätöksentekomenettelyitä ja YVA-menettelyä saatettiin yhteensovittaa.<sup>24</sup> Ennen YVA-lain voimaantuloa selvitettiin ympäristövaikutuksia sektorikohtaisissa lupamenettelyissä, joissa arviointi kohdistui lähinnä vain tiettyihin ympäristön osa-alueisiin. Hankkeiden vaikutusten yhtenäistä esittämistä ja tarkastelua ei vaadittu hajanaisen lainsäädännön vuoksi eikä menettelyitä oltu sovitettu riittävästi yhteen. Arvioinnit eivät sisältäneet hankkeen toteuttamismahdollisuuksien tarkastelua. Ne myös toteutettiin sektorikohtaisissa menettelyissä verrattain myöhään hankkeen etenemisvaiheessa.<sup>25</sup> Kansalaisten kuuleminenkaan ei toteutunut tehokkaasti, vaan ympäristöön merkittävästi vaikuttavia hankkeita saatettiin toteuttaa kuulematta henkilöitä, joiden oloihin ja etuihin ne saattoivat vaikuttaa<sup>26</sup>. Tässä mielessä lain voimaantulo oli kansallisesti huomattava muutos ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä. Merkittävien hankkeiden kokonaisvaltaista arviointivelvollisuutta kohennettiin ja eri osapuolten osallistumismahdollisuuksia parannettiin.

Lainsäädäntöä on sittemmin uudistettu, kun kansainväliset ja eurooppaoikeudelliset velvoitteet ovat muuttuneet. Direktiivi 97/11/EY pantiin täytäntöön YVA-lain muutoslailla 267/1999 ja uudella YVA-asetuksella 268/1999. Arviointimenettelyn käyttöalaa laajennettiin lisäämällä asetuksen hankeluetteloon uusia hankkeita. Asetukseen lisättiin myös lista kriteereistä, joiden pohjalta arviointivelvollisuutta tuli arvioida yksittäistapauksissa<sup>27</sup>. Toisen suuren uudistuksen säädökset tulivat voimaan 1.9.2006 ja ne

---

22 HE 319/1993 vp. Yleisperustelut, luku 5: Asian valmistelu.

23 Pölönen 2007 s. 33.

24 Ibid.

25 HE 319/1993 vp. Yleisperustelut, luku 2.4: Nykytilan arviointi.

26 HE 319/1993 vp. Yleisperustelut, luku 2.1: Lainsäädäntö ja käytäntö.

27 Ks. ympäristövaliokunnan mietintö 8/1998 vp. Lakimuutosta pidettiin tarpeellisenä muun muassa sen takia, että muutoksilla parannetaan kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia.

koskivat lähinnä osallistumisdirektiivistä 2003/35/EY ja Århusin sopimuksesta johtuvia velvoitteita. YVA-lakia täydennettiin muutoslalla 458/2006, vanha asetus kumottiin ja korvattiin valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006. Uudistuksessa toimivalta päättää arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksissa siirrettiin ympäristöministeriöltä alueellisille ympäristökeskuksille (nyk. ELY-keskus). Uutuutena tuli myös se, että menettelyn soveltamatta jättämisestä yksittäistapauksessa oli nyt myös tehtävä hallintopäätös, kun aikaisemmin se koski vain menettelyn soveltamista. Osallistumissääntelyä ja menettelyyn liittyviä valitusperusteita täydennettiin. Muun muassa osallisiksi nostettiin yhteisöt ja säätiöt joiden toimialaan hankkeen vaikutukset saattavat koskea (YVAL 2 § 7. kohta). Joitain säännöksiä siirrettiin myös asetuksesta lain tasolle.<sup>28</sup>

## **2.2 Ympäristövaikutusten arviointi**

### **2.2.1 Arvioinnin kulku**

Ympäristövaikutusten arvioinnissa lähtökohtana on, että kun hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia, menettely tulee sovellettavaksi. Ympäristövaikutus määritellään YVA-lain 2 §:n kohdassa 1 hankkeen tai toiminnan aiheuttamaksi välittömäksi ja välilliseksi vaikutukseksi Suomessa ja sen alueen ulkopuolella a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen, c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön, d) luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä e) näiden tekijöiden välisiin keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Jos hanke täyttää YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelossa esiintyvien hankkeiden kriteerit, tulee ympäristövaikutusten arviointimenettely YVA-lain 4 §:n 1 momentin mukaan sovellettavaksi. Tällaisia hankkeita voivat olla muun muassa eläinten pidossa kanalat, joissa on yli 85 000 kananpoikasta tai 60 000 kanaa, luonnonvarojen käsittelyssä raakaöljyn ja maakaasun tuotanto sekä energian tuotannossa ydinpolttoaineen loppusijoituspaikan valinta<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Pölönen 2007 s. 35–36.

<sup>29</sup> Hankelista on pitkä, eikä sitä ole tässä tarkoituksenmukaista toistaa. Ks. koko lista: YVAA 713/2006, 6 §.

Arviointimenettely voi tulla sovellettavaksi myös yksittäistapauksessa, vaikka sitä ei löytyisi hankeluettelosta. Jos hankkeella on ympäristövaikutuksia, jotka ovat todennäköisesti rinnastettavia hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin, on arviointimenettelyä YVA-lain 4 §:n 2 momentin mukaan sovellettava. Tällöin on myös otettava huomioon 4 §:n 3 momentin mukaan hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. Harkintaperusteista säädetään tarkemmin YVA-asetuksen 7 §:ssä<sup>30</sup>. ELY-keskus tekee päätöksen menettelyn soveltamisesta viipymättä, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut hankkeesta riittävät tiedot.

Jos arviointimenettely tulee sovellettavaksi, lupaviranomainen ei saa YVA-lain 13 §:n 1 momentin mukaan myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

Hankkeesta vastaavan on merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavan hankkeen johdosta toimitettava yhteysviranomaiselle arviointiohjelma. Ohjelma on toimitettava YVA-lain 8 §:n mukaan suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen. Hankkeesta vastaavan toimitettua arviointiohjelman arviointimenettely alkaa. Arviointiohjelma on lain mukaan hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma tarvittavista selvityksistä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä (YVAL 2 § kohta 3.).

Arviointiohjelman vähimmäissisällöstä säädetään YVA-asetuksen 9 §:ssä<sup>31</sup>.

30 YVAA 713/2006, 7 §: Harkittaessa arviointimenettelyn soveltamista yksittäistapauksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen on tarkasteltava erityisesti: 1) hankkeen ominaisuuksia, kuten a) hankkeen koko; b) yhteisvaikutus muiden hankkeiden kanssa; c) luonnonvarojen käyttö; d) jätteiden muodostuminen; e) pilaantuminen ja muut haitat; f) onnettomuusriskit ottaen erityisesti huomioon käytettävät aineet ja tekniikat; 2) hankkeen sijaintia, kuten a) nykyinen maankäyttö; b) alueen luonnonvarojen suhteellinen runsaus, laatu ja uudistumiskyky; c) luonnon sietokyky ottaen erityisesti huomioon kosteikot, rannikkoalueet, vuoristo- ja metsäalueet, luonnon- ja maisemansuojelualueet, lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet, alueet, joilla yhteisön lainsäädännössä vahvistetut ympäristön tilaa kuvaavat ohjeavot on jo ylitetty, tiheään asutut alueet sekä historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät alueet; 3) vaikutusten luonnetta, kuten a) vaikutusalueen laajuus ottaen huomioon vaikutuksen kohteena olevan väestön määrä; b) valtioiden rajat ylittävä vaikutus; c) vaikutuksen suuruus ja monitahoisuus; d) vaikutuksen todennäköisyys; e) vaikutuksen kesto, toistuvuus ja palautuvuus.

31 YVAA 713/2006, 9 §: Arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin: 1) tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin sekä hankkeesta vastaavasta; 2) hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton; 3) tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä; 4) kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista; 5) ehdotus tarkasteltavan vaikutusalueen rajauksesta; 6) suunnitelma arviointimenettelyn ja siihen liittyvän

Yhteysviranomaisen on pääsääntöisesti tiedotettava arviointiohjelmasta. Arviointiohjelmasta on myös pyydetty tarvittavat lausunnot ja varattava mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen.

Lausuntojen antamisen ja mielipiteiden esittämisen jälkeen yhteysviranomaisen on annettava arviointiohjelmasta oma lausuntonsa hankkeesta vastaavalle. Tarkistetun arviointiohjelman pohjalta hankkeesta vastaavan on tehtävä arviointiselostus. Arviointiselostuksella tarkoitetaan asiakirjaa, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaikutuksista (YVAL 8 § kohta 4). Hankkeesta vastaavan on YVA-lain 10 §:n 1 momentin mukaisesti selvitettävä arviointiselostukseen hankkeen ja sen vaihtoehtojen vaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta ja se on toimitettava yhteysviranomaiselle ja liitettävä hanketta koskeviin hakemusasiakirjoihin. YVA-asetuksen 10 §:ssä säädetään arviointiselostuksen sisältövaatimuksista<sup>32</sup>. Samoin kuin arviointiohjelmasta, yhteysviranomaisen on kuulutettava myös arviointiselostuksesta. Arviointiselostuksestakin pääsääntöisesti on pyydetty tarvittavat lausunnot ja varattava mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Vaikutusalueen kunnille on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta.

Yhteysviranomaisen antaa lausunnon myös arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä. Toimitettuaan lausuntonsa sekä muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle arviointimenettely päättyy. YVA-lain 12 §:n mukaan lausunto on samalla toimitettava tiedoksi hanketta käsitteleville viranomaisille, hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa maakuntien liitoille ja muille asianomaisille viranomaisille. Lupaviranomaisen

---

osallistumisen järjestämisestä; sekä 7) arvio hankkeen suunnittelu- ja toteuttamisaikataulusta sekä arvio selvitysten ja arviointiselostuksen valmistumisajankohdasta.

32 YVAA 713/2006, 10 §: Arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin: 1) 9 §:ssä tarkoitetut tiedot tarkistettuina; 2) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin; 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, kuvaus toiminnasta, kuten tuotteista, tuotantomääristä, raaka-aineista, liikenteestä, materiaaleista, ja arvio jätteiden ja päästöjen laadusta ja määristä ottaen huomioon hankkeen suunnittelu-, rakentamis- ja käyttövaiheet mahdollinen purkaminen mukaan lukien; 4) arvioinnissa käytetty keskeinen aineisto; 5) selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöonnettomuuksista ja niiden seurauksista; 6) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta; 7) ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia; 8) hankkeen vaihtoehtojen vertailu; 9) ehdotus seurantaohjelmaksi; 10) selvitys arviointimenettelyn vaiheista osallistumismenettelyineen; 11) selvitys siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon; sekä 12) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto 1–11 kohdassa esitetyistä tiedoista.

tehdessä hanketta koskevan lupapäätöksen tai siihen rinnastettavan muun päätöksen, on päätöksestä käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon (YVAL 13 § 2. mom.).

## 2.2.2 Menettelyn funktiot

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä voidaan nähdä olevan kolme pääfunktioita: ennaltaehkäisevä, integroiva ja demokraattinen funktio<sup>33</sup>. Ennaltaehkäisevä vaikutus voidaan nähdä YVA-menettelyn ominaispiirteenä ja ilmentymänä kehityksestä, jossa ympäristöön kohdistuvien haittojen jälkikäteisen korjaamisen sijaan niitä pyritään ennaltaehkäisemään<sup>34</sup>. Arviointimenettely palvelee ennaltaehkäisyn tavoitetta siten, että arviointi tulee suorittaa hankkeen suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja sen tavoitteena on estää tai rajoittaa haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä<sup>35</sup>. YVA-direktiivin johdannossa esimerkiksi todetaan, että parempaa ympäristöpolitiikkaa on estää saasteiden ja haittojen muodostuminen niiden alkulähteillä kuin yrittää myöhemmin torjua niiden vaikutuksia. Ympäristö tulee ottaa huomioon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaikessa teknisessä suunnittelussa ja päätöksenteossa. YVA-menettelyssä ennaltaehkäisevä funktio ilmenee siten, että siinä tieteellisesti, systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti arvioidaan haitalliset vaikutukset ja niiden lieventämismenetelmät sekä tarkastellaan eri toteuttamisvaihtoehtoja. Funktio voi konkretisoitua esimerkiksi siten, että arviointimenettelyssä kerätty tieto johtaa hankkeen luvan epäämiselle. Tyypillisemmin kuitenkin siten, että tiedot vaikuttavat myönnetyn luvan määräykseen. YVA voi toimia ennaltaehkäisevästi myös siten, että mahdolliset konfliktikysymykset tunnistetaan varhain ja niihin voidaan puuttua ja näin voidaan kenties estää hankkeiden toteuttamista estäviä valitusprosesseja.<sup>36</sup>

Integroiva YVA-menettely on siinä mielessä, että sen tavoitteena on kokonaisvaltainen, ympäristön eri osa-alueet kattava ympäristövaikutusten selvittäminen ja arvioiminen<sup>37</sup>. Ympäristönäkökohdat pyritään tuomaan muun, kuten teknisen ja taloudellisen,

---

33 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 623–624 ja Pölönen 2007 s. 57–63.

34 Pölönen 2007 s. 58.

35 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 624.

36 Pölönen 2007 s. 58–59.

37 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 624.



suunnittelun ja päätöksenteon rinnalle, ja osaksi niitä<sup>38</sup>. Funktiolla on läheiset kytkennät Euroopan yhteisön läpäisyperiaatteeseen<sup>39</sup>. Läpäisyperiaatteen ydinideana on, että ympäristön suojelun vaatimukset on otettava kestävä kehityksen huomioimiseksi myös ympäristöpolitiikan ulkopuolisilla toimintaloikoilla<sup>40</sup>. Periaatteen huomioon ottaminen merkitsee vähimmillään velvollisuutta punnita keskenään erisuuntaisia ja vastakkaisia tavoitteita ja velvollisuutta sovittaa nämä tavoitteet yhteen<sup>41</sup>. YVA-direktiivi on Kumpulan mukaan yhteisöoikeudessa käänteentekevä periaatteen toteuttaja päätöksenteossa. Kyseessä on ensimmäinen direktiivi, jossa on selkeästi irtaannuttu ympäristösääntelyä leimaavasta sektoraalisuudesta ja asetettu tavoitteeksi hankkeiden ympäristövaikutusten kokonaisvaltainen tunnistaminen ja arviointi.<sup>42</sup> Pölösen mukaan YVA-menettelyn integroivaa funktiota tukee YVA-lain 2 §:n 1 momentin ympäristövaikutus-käsite, joka korostaa kokonaisvaltaisuutta ja edellyttää toiminnasta aiheutuvien vuorovaikutussuhteiden tunnistamista<sup>43</sup>.

Toiseksi integroiva funktio ilmenee siten, että YVA-menettelyssä pyritään sovittamaan yhteen YVA-lain ja muiden lakien mukaisia selvityksiä ja kuulemisia. Se myös avaa suunnittelun laajemmalle keskustelulle ja edellyttää yhteistyötä hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisen välillä sekä viranomaisten kesken.<sup>44</sup>

Kolmantena funktiona YVA-menettelyssä voidaan nähdä demokraattinen funktio, joka liittyy kansalaisosallistumiseen. Hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisten vuorovaikutteisen kanssakäymisen viimekätisenä tavoitteena on yhteisymmärryksen saavuttaminen<sup>45</sup>. Kumpulan mukaan arviointimenettelyyn sisältyy jo käsitteellisesti ajatus kansalaisten ja viranomaisten osallistumisesta arviointimenettelyyn. Arviointia koskeva sääntely rakentuu oletukselle, jonka mukaan kansalaisten ja eri viranomaistahojen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja aikaistaminen kohottavat päätöksenteon laatua.<sup>46</sup> Arviointimenettelyssä yleisöllä on mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun perustaksi tuotettavan

---

38 Pölönen 2007 s. 59–60.

39 Periaate sisällytettiin jo Rooman sopimukseen (RS 130r (2) artikla) yhtenäisasiakirjalla ja sitä on sittemmin selkeytetty. Alun perin sen muotoilu oli: Ympäristönsuojelun vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa.”

40 Periaatteesta esim. Kuusiniemi teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 85.

41 Kumpula 2004 s. 215.

42 Kumpula 2004 s. 216–217.

43 Pölönen 2007 s. 60.

44 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 624, Pölönen 2007 s. 60.

45 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 624.

46 Kumpula 2004 s. 279.

tietoperustan tuottamiseen. Osallistuminen myös vahvistaa hankkeen toteuttajan päätöksen perustaksi tuottaman tiedon valvontaa.

Toiseksi osallistumisjärjestelmät mahdollistavat monipuolisen asiantuntijuuden ja erilaisten arvojen, käsitysten ja intressien välittymisen päätöksentekoon, mikä osaltaan vahvistaa ratkaisujen legitimitettä. Lisäksi voidaan ajatella, että edustuksellisen demokratian keinot eivät ole riittäviä keinoja tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseen, jolloin suorat osallistumismenettelyt voivat täydentää ja vahvistaa näitä.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Pölönen 2007 s. 62–63.

### **3 Suoran osallistumisen käsite ja oikeudellinen perusta**

#### **3.1 Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteestä**

##### **3.1.1 Yhteiskunnassa toimijat ja osallistumisen muodot**

Ennen kuin tarkastellaan osallistumisen lainsäädännöllistä pohjaa, on syytä pohtia sitä toimintakenttää, jossa osallistuminen tapahtuu, osallistumisen luonnetta sekä syitä, miksi osallistumista on pidetty tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena. Näin voidaan paremmin ymmärtää, miksi suorista osallistumiskeinoista säädetään siten kuin niistä säädetään.

Ympäristöasioissakin toimijat voidaan jaotella julkiseen valtaan, kansalaisyhteiskuntaan ja markkinoihin. Markkinat koordinoivat hyödykkeiden ja palveluiden tuotantoa, kulutusta ja vaihtoa ja sen toimijat pyrkivät taloudelliseen voittoon. Julkinen valta säätelee yhteiskunnallista toimintaa lainsäädännön ja hallinnon keinoin. Kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää yksilöiden väliseen vapaaehtoisuuteen ja vapaaseen kommunikaatioon perustuvana toimintana. Se voidaan ymmärtää julkisen vallan ja markkinoiden instituutioiden takaajaksi siten, että niiden toimivuus riippuu siitä, minkä luottamuksen kansalaiset näille antavat.<sup>48</sup>

Markkinoita edustavan diskurssin oikeuksia voidaan katsoa puoltavan esimerkiksi perustuslaissa suojatuilla omaisuudensuojalla (PL 15 §) ja elinkeinovapaudella (PL 18 §). Toisaalta näitä perusoikeuksia ei voida pitää täydellisen ehdottomina. Julkisen vallan on muun muassa turvattava toimillaan ympäristön tilaa (PL 20.2 §). Perustuslaki asettaa sille myös velvoitteita lisätä ja turvata kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia niin yleisesti kuin ympäristöpäätöksenteossa (PL 2.2 §, 14.4 §, 20.2 §). Kokonkin mukaan viranomaiset edustavat yleisiä ympäristöetuja. Kuitenkin viranomaisilla on myös muita yleisiä etuja valvottavanaan ja roolit voivat muodostua ristiriitaisiksi.<sup>49</sup> Viranomainen edustaa erilaisia intressejä eikä tämä välttämättä ole perinteisessä mielessä puolueeton, vaan voi selkeästi käyttää puhevaltaa luonnon ja muun yleisen edun ohella esimerkiksi taloudellisten intressien puolesta. Samassa viranomaisessa voi olla useita vastuualueita,

---

<sup>48</sup> Haila 2001 s. 117–122.

<sup>49</sup> Kokko 2003 s. 192.

joiden tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia<sup>50</sup>.

Kansalaisyhteiskunta on osapuoli, jolla tulisi olla tehokkaat mahdollisuudet hyödyntää osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentaminen voi jopa tukea ympäristöviranomaisen toimintaa<sup>51</sup>. Ympäristövaikutusten arviointimenettely on ohjauskeino, joka sisällyttää nämä kaikki osapuolet samaan prosessiin. Jo YVA-lain tavoitesäännöksen mukaan osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuudet ovat keskeisessä asemassa menettelyssä.

Yhteiskunnallinen osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan jaotella eri tavoin. Osallistuminen voi olla omaehtoista, suoraa, institutionaalista osallistumista ja edustuksellista osallistumista<sup>52</sup>. Edustuksellisella osallistumisella Suomessa tarkoitetaan lähinnä oikeutta osallistua kunnallis- ja eduskuntavaaleihin, Euroopan parlamentin vaaleihin sekä presidentin vaaleihin ja näin valita hallintoelimet, jotka edustavat kansan tahtoa. Tällaisen osallistumisen voidaan katsoa ilmentävän demokratia-periaatetta, jonka mukaan kansan tahto muodostetaan edustuksellisen päätöksenteon keinoin<sup>53</sup>. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Suora osallistuminen on sisällöltään jäsentymättömämpi käsite, jolla voidaan tarkoittaa erilaisia kansanäänestyksiä ja muita yksilön tapoja osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon julkisten ja yksityisten yhteisöjen piirissä<sup>54</sup>. Suora osallistuminen tai kansalaisosallistuminen voidaan kuitenkin jakaa eri tasoihin. Vähimmäistasona voidaan nähdä tiedottaminen, jonka luonne on usein varsin yksisuuntainen. Kaksisuuntaisen osallistumisen olennainen kriteeri on vuorovaikutteisuus. Esimerkiksi YVA-lain 2 §:n osallistumismääritelmällä viitataan vuorovaikutukseen eri tahojen välillä. Vahvimmillaan osallistuminen on ennakollista, jolloin moniäänisyys aidosti toteutuu menettelyiden kaikissa vaiheissa.<sup>55</sup>

---

50 Mäntylä 2010 s. 134. Esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukainen puolueettomuusvaatimus pidättää viranomaiset kuitenkin muodollisesti aisoissa. Myös esimerkiksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetussa laissa puututaan puolueettomuuskysymyksiin ELY-keskuksen ollessa asiassa myös asianosaisena. Ks. myös Mäntylä 2010 s. 133–140.

51 Kokko 2003 s. 192.

52 Esim. Hokkanen 2007 s. 97 viitteineen.

53 Demokratia-periaatteesta mm. Jyräki 2003 s. 109–113.

54 Jyräki 2003 s. 118.

55 Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 560–561.

Osallistumisoikeuksien ulottaminen oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvaa asianosaisuutta pidemmälle on ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä keskeinen keino. Henkilökohtaisten etujen ja oikeuksien puoltamiseen rajoittuva osallistuminen ei välttämättä ole riittävää silloin, kun päätöksentekoon täytyy saada myös laajempia seikkoja ja näkökantoja käsiteltäväksi. Kansalaisjärjestöillä ei välttämättä ole suoraa asianosaisuutta, mutta niillä voi olla sellaisia yleisiin etuihin liittyviä näkökohtia ja perusteita, jotka muuten voisivat jäädä huomiotta.<sup>56</sup> Kumpula nostaa tällaisten laajempaa osallistumista sisältävien menettelyiden eduksi demokratian vahvistamisen ja ympäristöpäätöksenteon julkisuuden turvaamisen lisäksi sen, että niihin ei sisälly sellaista ihmiskeskeisyyden vaaraa kuten aineellisiin oikeuksiin. Niitä voidaan hyödyntää ihmisen edun lisäksi myös luonnon hyväksi.<sup>57</sup>

Osallistumisoikeuksien laajentaminen näkyy ensinnäkin siten, että kaikki asiasta kiinnostuneet voivat ottaa selvää ja esittää mielipiteitään asiasta. Hollonkin mukaan oikeus tiedon saamiseen on asianosaisuudesta ja muista rajoituksista riippumaton oikeus ja osallistumisoikeus perustuu keskeisesti siihen, että menettelyn avoimuus takaa riittävän tiedonsaannin. Yleisöllä on myös oltava oikeus esittää asiasta mielipiteensä.<sup>58</sup> Tällaista osallistumista esiintyy esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ohjelma- ja selostusvaiheissa.

Toiseksi varsinaista asianosaisuutta on laajennettu. Näitä laajennettuja osallistumisoikeuksia säädellään Suomessa erityislaein<sup>59</sup>. Erilaisilla järjestöillä tai yhdistyksillä voi olla valitusoikeus ympäristöasioissa ilman suoriin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvaa asianosaisasemaakin ja näin prosessiin voidaan saada myös muita näkökulmia kuin välittömien asianosaisten intressit. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n mukaan valitusoikeus on myös rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.

---

56 Määttä 2002 s. 55.

57 Kumpula 2004 s. 57.

58 Hollo 2009 s. 109.

59 Mäntylä 2010 s. 221.

### 3.1.2 Suoran osallistumisen hyödyt ja haitat

Suoralla osallistumisella ja vaikuttamisella nähdään yleisesti olevan positiivisia vaikutuksia yhteiskunnan kehittämistä kohtaan. Edustuksellinen demokratia saatetaan nähdä kyvyttömänä ylläpitämään riittävää vuorovaikutusta. Suoralla osallistumisella voi siten olla päätöksentekoa legitimoiva vaikutus, kun kansalaisten aktiivisuuden lisäämisellä voidaan herätellä poliittista keskustelua ja keskustelun tuloksia voidaan liittää päätöksentekoon. Näin luottamus toimintaan voi nousta.<sup>60</sup>

Määtän mukaan ympäristöpäätösten hyväksyttävyys ja rationaalisuus syntyvät, jos ovat syntyäkseen, avoimissa, tasavertaiseen vuorovaikutukseen perustuvissa prosesseissa. Ne eivät ole ennakollisesti olemassa, eikä niitä voi asettaa ulkoapäin. Nämä vuorovaikutusprosessit voivat ennaltaehkäistä mahdollisia konflikteja ja mahdollisten tyytymättömien vähemmistöjen syntyä. Vaikka vuorovaikutus voi toimia vain tiettyyn rajaan ja kaikkia osapuolia tyydyttävät reilut kompromissit eivät aina ole mahdollisia, voi vuoropuhelu kuitenkin lisätä päätösten ymmärrettävyyttä.<sup>61</sup> Toisaalta Määttä myös esittää, että tällaisten menettelyllisten osallistumis-, kanne- ja infomaatio-oikeuksien korostaminen aineellisten oikeuksien kustannuksella perustuu empiirisesti todistamattomaan, idealistiseen uskoon siitä, että osallistumisoikeuksilla vahvistettu demokraattinen päätöksentekoprosessi johtaisi ympäristöystävällisempään politiikkaan ja oikeuteen. Aineelliset oikeudet ovat tärkeitä menettelyllisten oikeuksien rinnalla. Menettelyllisillä oikeuksilla ei ole merkitystä ilman aineellisia normeja, johon päätöksenteko voidaan oikeudellisesti perustaa.<sup>62</sup> Myös Kumpulan mukaan kansalaisosallistuminen ja sen laajentaminen ja vahvistaminen ovat päämäärä itsessään. Osallistumisen ensisijaisina tavoitteina on tarjota kansalaisille mahdollisuus ilmaista omat käsityksensä ratkaistavasta asiasta, kasvattaa kansalaisten ympäristötietoisuutta, lisätä ratkaisujen ympäristövaikutuksia koskevaa tietämystä ja vahvistaa osallistujien vastuullisuutta ja luoda edellytyksiä viranomaisten harjoittamalle valvonnalle. Näin ratkaisujen legitimitteettikin vahvistuu.<sup>63</sup>

Yhteinen osallistuminen voi myös johtaa yhteisen hyvän tavoittelemisen painottamiseen,

---

60 Kettunen 2004 s. 16.

61 Määttä 2002 s. 53–54.

62 Määttä 2001 s. 287–288.

63 Kumpula 2004 s. 88–89.

kun toiminnan legitimointi edellyttää osallistujia argumentoimaan yhteisen hyvän puolesta ja jättää yksityiset intressit taka-alalle. Osallistuminen itsessään voidaan nähdä keinona opettaa ihmiset vastuullisuuteen ja keinona kansalaisvelvollisuuksien omaksumiseen ja näin kiinnostukseen laajemmista kuin vain välitöntä etupiiriä koskevista kysymyksistä. Osallistuminen ympäristöasioihin voidaan myös nähdä ihmisen huolenpito- ja vastuusuhteen ympäristöä kohtaan vahvistamisena. Vahvistaminen tapahtuu suoralla osallistumisella toimintaan kuten maankäytön suunnitteluun ja pilaantuneen ympäristön ennallistamiseen. Tällöin ihmisen suhde luontoon muuttuu ja se voi olla tiiviimpi kuin muutoin. Jos osallistumismenettelyjen käytännöt ja toteuttamistavat määritellään huolella, myös luonto tulee näiden menettelyjen kautta osalliseksi päätöksentekoon.<sup>64</sup> Tämä voidaan osaltaan nähdä perustuslain 20 §:n 1 momentin vastuun ympäristöstä toteutumisena.

Suorassa osallistumisessa toteutuu myös omanlaisensa edustus, joka pitää erottaa edustuksellisesta demokratiasta. Tällaisella edustuksella voidaan tarkoittaa esimerkiksi näkemysten, intressien, ajatusten yms. edustamista, jolloin edustajana oleminen ei välttämättä ole valittuna edustajana toimimista.<sup>65</sup>

Suorat osallistumiskeinot voivat myös lisätä päätöksenteon laatua ja tehokkuutta, joka osaltaan lisää legitimaatiota. Kun olennaiset toimijat ja erilaiset näkemykset tulevat huomioiduksi päätöksenteossa, tieto lisääntyy ja argumentaatio monipuolistuu. Esimerkiksi Häikiön mukaan laajoilla osallistumismahdollisuuksilla myös asiantuntijuus voi lisääntyä, sillä aktiiviset osallistujat yleensä kokevat käsiteltävän aiheen tärkeäksi ja tietävät siitä jotain olennaista<sup>66</sup>. Näin resurssit kohdistuvat varmemmin oikeisiin kohteisiin ja toimenpiteisiin<sup>67</sup>.

Suorat osallistumiskeinot voivat edelleen lisätä kansanvallan kontrollia. Edustuksellisessa järjestelmässä vastuunalaisuus kansalle ei välttämättä toteudu ihanteellisesti. Esimerkiksi konsensuspolitiikka ja erilainen toiminta vaalien aikana ja vaalien jälkeen voivat lisätä tyytymättömyyttä edustuksellisuutta kohtaan. Tällöin suorat keinot voivat lisätä kansalaisen kontrollia järjestelmästä. Kontrollivaikutuksen voi nähdä lisäävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tiedon saantia.<sup>68</sup>

64 Kumpula 2004 s. 28–29.

65 Häikiö 2005 s. 211–214.

66 Häikiö 2005 s. 208–210.

67 Hokkanen 2007 s. 105, Kettunen 2004 s. 17.

68 Hokkanen 2007 s. 105.

Kritiikkiäkin suoraan osallistumista kohtaan on esitetty. Kokko mainitsee ympäristötiedon vapaan saatavuuden haittana päätöksentekoprosessien hidastumisen, mutta tuo myös esille, että yleisön esittämien näkökohtien huomioon ottaminen voi edistää päätöksentekoa ja vähentää päätöksen kohteena olevalle toiminnalle aiheutuvia yllätyksiä<sup>69</sup>. Myös Hokkanen nostaa kustannusten ja ajankäytön kohoamisen osallistumisen kritiikin perusteena. Toiseksi maallikoilla on epäilty olevan riittäviä kykyjä hallita suunnittelun kohteena olevia asioita.<sup>70</sup> Suoran osallistumisen voi myös nähdä heikentävän edustuksellista demokratiaa. Kettusen mukaan osallistuminen voi liian kirjaimellisesti otettuna murentaa demokraattista päätöksentekoa, vastuunalaista hallintoa ja tehokasta julkista valtaa. Osallistumisen tarkoituksena tulisi olla edustuksellisen demokratian täydentäminen ja haastaminen, ei murentaminen.<sup>71</sup> Laajoissa osallistumisoikeuksissa ympäristöasioissa voi olla myös vaarana, että ne jakautuvat epätasaisesti, jolloin vain tietyt näkökannat saavat jalansijaa. Nämä näkökannat eivät välttämättä ota kokonaisuutta huomioon, vaan omat intressit ovat etusijalla. Tämä voi puolestaan johtaa ns. NIMBY-ilmiöön, jossa ympäristöhaitat pyritään siirtämään toisalle niiden ratkaisemisen sijasta.<sup>72</sup> Noin yleisesti osallistumiskeinot ja niiden kehittäminen on nähty kuitenkin positiivisena asiana.

### **3.2 Osallistuminen ympäristöoikeuden kansainvälisessä kehityksessä**

#### **3.2.1 Kansainvälistä kehitystä**

Osallistuminen ja vaikuttaminen on nähty osana ympäristöoikeutta ja kestävästä kehityksen toteuttamista jo 70-luvulta lähtien, kun alettiin heräämään ympäristön luonteeseen ihmisoikeutena. Jo YK:ssa vuonna 1972 pidetyssä Tukholman kokouksessa annetussa Tukholman julistuksessa ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu liitettiin selkeästi toisiinsa<sup>73</sup>. Siinä lähtökohtana oli, että ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksenä on ympäristönsuojelun toteuttaminen<sup>74</sup>. Tätä seurasi erinäisiä julistuksia ja raportteja, joissa monesti mainittiin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ympäristöasioissa ja

---

<sup>69</sup> Kokko 2003 s. 215.

<sup>70</sup> Hokkanen 2007 s. 107.

<sup>71</sup> Kettunen 2004 s. 56.

<sup>72</sup> ”Not In My Backyard”. Ilmiöstä esim. Kumpula 2004 s. 85–86.

<sup>73</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/ CONF. 48/14.

<sup>74</sup> Ks. Kumpula 2004 s. 63.



kestävän kehityksen turvaamisessa<sup>75</sup>.

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n kehityskonferenssissa tavoitteena oli muun muassa määritellä valtioiden ja yksilöiden, ryhmien ja järjestöjen ympäristöä koskevat yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Erityisesti tavoitteena oli taata kansalaisille ja ryhmille oikeus ympäristöä koskevaan tietoon ja oikeus osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon hankkeissa, joilla saattaa olla vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön.<sup>76</sup> Aikaansaadussa Rion julistuksessa menettelyllisiä oikeuksia koskevat periaatteet määriteltiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin<sup>77</sup>.

Julistuksen 10 periaatteessa todetaan, että ympäristökysymykset hoidetaan parhaiten siten, että kaikki asianomaiset kansalaiset voivat osallistua sopivalla tasolla. Kansallisella tasolla jokaisella on oltava oikeus julkisen vallan hallussa pitämään ympäristötietoon ja oikeus osallistua päätöksentekoon ympäristökysymyksissä. Valtioiden on rohkaistava yleistä tietoisuutta ja osallistumista ympäristöasioissa saattamalla ympäristötieto laajasti saataville. Kansalaisilla on oltava myös mahdollisuus osallistua oikeus- ja hallintoprosesseihin, mukaan lukien oikaisu- ja muutoksenhakumahdollisuudet. Periaatetta täydennettiin vielä naisten, nuorten ja alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen oikeuksilla osallistua. Julistuksen 10 periaate ilmaisee osallistumisoikeuksien kolme pilaria: oikeus ympäristöä koskevaan tietoon, osallistuminen päätöksentekoon ja oikeus käyttää oikeus- ja hallintoprosesseja, mukaan lukien oikaisu- ja muutoksenhakuoikeus<sup>78</sup>. Nämä osallistumisen kolme pilaria muodostavat myös myöhemmissä kansainvälisissä sopimuksissa ja eurooppaoikeudellisissa oikeuslähteissä osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien ytimen.

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus, Espoon sopimus on oikeudellisesti velvoittavampi sopimus, jossa säädelään myös jonkin verran osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista<sup>79</sup>. Muun muassa sen 2 artiklan kohdassa 6 edellytetään, että kohdeosapuolen ja aiheuttajamaan kansalaisille järjestetään yhtäläiset

---

75 Esim. Brundtlandin komission loppuraportti. Siinä esitettiin kestävän kehityksen periaate, jossa ajatuksena on pyrkimys tyydyttää nykyisten sukupolvien tarpeet viemättä kuitenkaan tulevalta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omansa. Raportissa edellytettiin muun muassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä hankkeissa, jotka vaikuttavat merkittävästi ympäristöön tai luonnonresursseihin.

76 Ks. Kumpula 2004 s. 65.

77 Report of the United Nations Conference on Environment and Development.

78 Ks. Kumpula 2004 s. 67.

79 Euroopan talouskomitean, ECE:n YVA-yleissopimus, ns. Espoon sopimus ((SopS 67/1997).

mahdollisuudet osallistua rajat ylittävien hankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyihin hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella. Muuta vaatimusta osallistumiselle tosin ei määritellä. Sopimuksen 3 artiklan 8 kohdassa täydennetään tätä vaatimusta velvoittamalla aiheuttaja- ja kohdevaltion viranomaiset varmistamaan, että kohdemaan kansalaisille hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella tiedotetaan hankkeesta ja annetaan mahdollisuus esittää siitä kannanotto ja muistutus. Sopimus voidaan nähdä osana jatkuvaa trendiä, jossa kansainvälisyys on lisääntynyt ympäristöoikeuden saralla<sup>80</sup>.

Merkittävä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva kansainvälinen sopimus on Århusin sopimus, jossa säädetään osallistumisen vähimmäisehdoista ympäristöasioissa<sup>81</sup>. Suomi ja Euroopan yhteisö ovat allekirjoittaneet sopimuksen. Euroopan yhteisö oli myös merkittävä osapuoli sopimuksen valmistelussa. Sopimus edellyttää, että yhteisön primääri- ja sekundaarinen oikeus vastaavat sen asettamia vaatimuksia.<sup>82</sup> Siten sekä sopimuksessa että yhteisön oikeudessa on osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohtana kolme pilaria: oikeus informaatioon, yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet. Toisin kuin Espoon sopimus, Århusin sopimus ei keskity pelkästään rajat ylittäviin tapauksiin, eikä myöskään ainoastaan YVA-menettelyihin, vaan ympäristölliseen päätöksentekoon yleisemmin. Se kuitenkin tukee myös Espoon sopimusta osoittamalla valtioille tarkempia velvoitteita yleisön tiedottamiselle ja osallistumiselle.<sup>83</sup>

Sopimuksen ensimmäisessä artiklassa lausutaan tavoite, joka on edistää nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä. Sopimuspuolet ovat sitoutuneet takaamaan yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa yleissopimuksen määräysten mukaisesti. Kestävän kehityksen aate on siis tässäkin sopimuksessa keskeinen peruste. Sopimuksessa artiklat 4 ja 5 koskevat yleisön oikeutta saada tietoa ympäristöasioista ja viranomaisen velvollisuutta jakaa ympäristötietoa. Artikloissa 6–8 säädetään yleisön osallistumisesta hankkeita koskeviin menettelyihin sekä suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen. Artiklassa 9 on säännökset muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.<sup>84</sup>

---

80 Craik 2010 s. 146.

81 SopS122 /2004.

82 Kumpula 2004 s. 261.

83 Craik 2010 s. 147.

84 Tarkemmin artiklojen sisällöstä mm. Kuusiniemi teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 248–249 ja Kumpula

### 3.2.2 Eurooppaoikeudellista osallistumisoikeuksia korostavaa ympäristösääntelyä

Euroopan yhteisön tasolla määriteltiin ympäristöpolitiikan tavoitteet, periaatteet ja huomioon otettavat seikat jo Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa, Rooman sopimuksessa, artiklassa 130r. Tavoitteena oli ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen, ihmisen terveyden suojeleminen, luonnonvarojen harkittu käyttö ja sellaisten kansainvälisten toimenpiteiden edistäminen, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin. Ympäristöpolitiikka perustettiin suojeleminen korkean tason, ennalta varautumisen ja ennaltaehkäisyn periaatteille, aiheuttamisperiaatteelle sekä lähdeperiaatteelle. Artiklassa mainitun läpäisyperiaatteen mukaan nämä tavoitteet ja periaatteet piti ottaa huomioon yhteisön kaikissa politiikoissa. Säännöksen tulkinnassa on katsottu, että se kattaa kaikki toimet, joilla pyritään ympäristön laadun säilyttämiseen, suojelemiseen ja parantamiseen. Toimiin sisältyvät siten myös ympäristötiedon saatavuutta, kansalaisosallistumista ja viranomaisen kuulemisvelvollisuutta koskeva menettelyllinen sääntely.<sup>85</sup>

Osallistumisesta tarkemmin sekundaarisäädännössä on säädetty muun muassa YVA-direktiivissä jo sen antamisesta lähtien<sup>86</sup>. Arviointimenettelyiden sääntelyn oletuksena on, että kansalaisten ja viranomaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja aikaistaminen kohottavat päätöksenteon laatua, kun yleisöllä on mahdollisuus vaikuttaa ratkaisun perustaksi tuotettavan tiedon tuottamiseen. Myös hankkeen toteuttajan tuottamaan tietoon kohdistuu näin paremmin valvontaa.<sup>87</sup> Direktiivissä muun muassa edellytetään, että hankkeesta vastaavan on toimitettava tietoja hankkeestaan viranomaiselle. Siinä myös edellytetään, että tiedot on tiedotettava yleisölle ja yleisöä on kuultava ennen päätöksentekoa. Direktiiviä on osallistumisoikeuksienkin osalta vielä täsmennetty direktiivillä 97/11/EY<sup>88</sup> ennen osallistumisdirektiiviä. Muutoksella Tiedontuottamisvelvollisuutta ja osallistumismahdollisuuksia täsmennettiin ja laajennettiin.

---

2004 s. 92–105.

85 Kumpula 2004 s. 219–220 viitteineen.

86 92/2011/EU, aikaisemmin 85/337 EY. Nytemmin myös direktiivissä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY säädetään osallistumisesta suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa. SEA-direktiivi on Århusin sopimuksen mukainen jo antamisesta lähtien.

87 Kumpula 2004 s. 279.

88 Neuvoston direktiivi 97/11/EY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY muuttamisesta.

Århusin sopimuksen velvoitteet kuitenkin laitettiin täytäntöön myöhemmällä osallistumisdirektiivillä<sup>89</sup>. Tällä direktiivillä omaksuttiin yhteisön ympäristösäädöksiin, YVA- ja IPPC-direktiiveihin Århusin sopimuksen vaatimukset<sup>90</sup>. Direktiivin perusteluiden mukaan yhtenä tavoitteena on, että yleisön tehokas osallistuminen päätöksentekomenettelyyn mahdollistaa sen, että yleisö voi ilmaista ja päätöksentekijät ottaa huomioon mielipiteet ja huolenaiheet, joilla voi olla merkitystä itse päätöksiin, mikä puolestaan lisää päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille.

Osallistumisdirektiivissä ja sitä myöten YVA-direktiivissä määriteltiin myös yleisön käsite tarkemmin. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d-alakohdan mukaan yleisöllä tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä. Yleisö, jota asia koskee määritellään 1 artiklan 2 kohdan e-alakohdan mukaan yleisöksi, jota direktiivissä tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat. Määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien etua.

Yhteisössä ja unionissa on myös katsottu, että ympäristötiedon saatavuus on keskeinen tehokkaiden osallistumisoikeuksien edellytys<sup>91</sup>. Asiaa koskien on säädetty direktiivi ympäristötiedon saatavuudesta<sup>92</sup>. Direktiivin 1 artiklan mukaan sen tavoitteena on taata oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tiedon välittämisessä korostetaan erityisesti tietoverkkojen ja sähköisten välineiden käyttöä. Direktiivissä säädetään aktiivisesta ja passiivisesta tiedottamisesta<sup>93</sup>. Suomen kannalta direktiivi on osittain päällekkäinen kansallisen julkisuusperiaatteen

---

89 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

90 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi. Ns. IPPC-direktiivi, jossa myös säädetään tiedonsaannista ja osallistumisesta sekä oikeusturvakeinoista ympäristölupa-asioissa. Ks. Kumpula 2004 s. 281.

91 Kumpula 2004 s. 262.

92 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon saatavuudesta.

93 Kumpula 2004 s. 262.

kanssa, jossa säädetään jo lähtökohtaisesti laajemmasta viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta.

### **3.3 Suora osallistuminen Suomen oikeusjärjestelmässä**

#### **3.3.1 Osallistumisen perustuslaillinen pohja**

Suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot saavat Suomen oikeusjärjestelmässä perustuslaillisen pohjansa keskeisimmin perustuslain (731/1999) 2.2 §:stä, 14.4 §:stä ja 20.2 §:sta. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Valmisteluasiakirjoissa todetaan, että kansanvaltaisen valtiojärjestyksen olennainen osa on kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla. Perusteluissa myös kerrotaan, että se kattaa vaaleissa ja kansanäänestyksissä äänestämisen lisäksi muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin ja se viittaa yleisemmin ihmisten erilaisiin yhteistoiminnan muotoihin. Perusteluissa siis ilmaistaan periaate, että yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa, toisin sanoen edustuksellisen demokratian keinoin.<sup>94</sup> Säännöstä pidetään deklaratorisena ilman oikeaa normatiivista sisältöä, mutta sillä voidaan katsoa olevan tulkintavaikutusta: osallistumisoikeuksia laajentavia lainsäädäntömuutoksia ei voida kevein perustein katsoa perustuslain vastaisiksi puuttumisiksi eduskunnan ja kuntien perustuslaissa vahvistettuun päätösvalta-asemaan. Toiseksi se voidaan nähdä perustuslaillisenä toimeksiantona kehittää osallistumisjärjestelmiä.<sup>95</sup>

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Se siis myös asettaa julkiselle vallalle toimeksiannon edistää

---

<sup>94</sup> HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

<sup>95</sup> Saraviita 2011 s. 67–68.

yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon muulla tavoin kuin vaalioikeuksin. Säännös velvoittaa lainsäätäjän lisäksi muitakin julkisen vallan toimielimiä. Se koskee itsehallintoyhdyskuntia samoin kuin välillisen julkisen hallinnon toimielimiä. Näiden on käytettävissään olevin keinoin pyrittävä omalla toimialallaan edistämään yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.<sup>96</sup> Keinoja ei täsmennetä, mutta lainvalmisteluaineistossa todetaan, että kyseeseen tulisi esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja muun muassa kansalaisaloitteen käyttöönotto<sup>97</sup>.

Perustuslain 20 §:ssa, niin sanotussa ympäristöperusoikeudessa säädetään myös suorista osallistumiskeinoista. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisin kuin perusoikeudet yleisemmin, pykälä on muotoiltu vastuumuotoon ja vastuu kohdistuu kaikkiin, julkiseen valtaan, yksityisiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin<sup>98</sup>. Pykälän toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Momentti on kaksijakoinen ja luo ihmiselle oikeuden elinympäristöön, jonka tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Ympäristön tilalle on asetettava myös pidemmälle meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.<sup>99</sup>

Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan<sup>100</sup>. Se kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään, muihin norminantajiin ja ehkä erityisen korostetusti lainvalmisteluun, jolle säännös asettaa selvän aktiivisuusvaatimuksen<sup>101</sup>. Sillä tulisi myös olla tulkinnallista merkitystä sekä viranomaisten että tuomioistuinten soveltaessa muuta lainsäädäntöä<sup>102</sup>. Kuusiniemen mukaan säädöksellä on tarkoitettu lisätä lähinnä muiden kuin asianosaisten

---

96 Tuori teoksessa Hallberg ym. 1999 s. 470–471.

97 HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 11 §.

98 HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 14a §.

99 Ibid.

100 Ibid.

101 Vihervuori teoksessa Hallberg ym. 1999 s. 641.

102 Määttä 2002 s. 40.

vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka voivat vaikuttaa yhteiseen elinympäristöön<sup>103</sup>. Myös Kokon mukaan säännös tukee asianosaisuutta ja valitusoikeuksia laajentavaa tulkintaa ja antaa jokaiselle aiempaa paremman mahdollisuuden kantaa ensimmäisen momentin mukaisen vastuunsa luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Perustuslaillinen toimeksianto on madaltanut asianosaisuuden mahdollistavan oikeussuojatarpeen kynnyistä, lisännyt asiavaltuuteen pohjautuvia valitusmahdollisuuksia ja niin sanottujen haittaa kärsivien henkilöiden ja tiettyjen yhteisöjen vireillepano-oikeuksia pakkokeino-asioissa.<sup>104</sup>

Määttä toteaa PL 20 §:n 2 momentin olevan yhteydessä perusoikeussäännöksen muihin elementteihin. Osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet ja päätöksenteon julkisuus edistävät ensimmäisessä momentissa säädettyä jokaisen ympäristövastuun toteutumista.<sup>105</sup> Perustuslain 14 §:n 4:lla ja 20 §:n 2:lla on läheinen liitännä ja sääntelyt vaikuttavat olevan jossain määrin päällekkäisiä. Ympäristöperusoikeuden säännösten vaikutusta perusoikeusjärjestelmään ei perustuslakiuudistuksen esitöissä kuvattu.<sup>106</sup>

Nämä suoraan osallistumisesta koskevat pykälät voidaan laskea osaksi perusoikeuksien menettelyllisten oikeuksien kokonaisuutta, johon liittyvät myös sananvapaus ja julkisuusperiaate (PL 12 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §), ja oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon (PL 21 §). Jotta osallistumisoikeudet voivat toteutua tehokkaasti, tulisi näiden muiden oikeuksien myös olla tehokkaasti järjestetty.<sup>107</sup> Hyvä hallinto ja oikeusturvan vaatimus voivat edellyttää, että osallistumisoikeuksia ei voida mielivaltaisesti sivuttaa. Osallistumisesta ja vuorovaikutusta koskeva sääntely on osa päätöksenteon oikeusturvan sääntelyä. Ennakollista osallistumisesta ja oikeusturvaa kehittämällä on pyritty lisäämään päätösten legitimitettiä ja vähentämään valituksia. Kuitenkin myös jälkikäteinen oikeusturva on osallistumisen kannalta keskeistä. Osallistuminen ja vuorovaikutus toteutuvat konkreettisesti ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan yleisten elementtien tehokkuuden kautta. PL 21 §:n hyvän hallinnon elementit, kuten oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja käsittelyn julkisuus ovat keskeisiä elementtejä myös osallistumisen ja vaikuttamisen toteutumisen kannalta.<sup>108</sup>

---

103 Kuusiniemi 1998 s. 112.

104 Kokko 2003 s. 198.

105 Määttä 2002 s. 40.

106 Ks. Saraviita 2011 s. 224.

107 Määttä 2002 s. 40.

108 Määttä 2002 s. 38.

Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjojen on oltava lähtökohtaisesti julkisia, joka osaltaan edesauttaa osallistumisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hallituksen esityksessä todetaan tallennejulkisuuden olevan pääperiaate, joka ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Lailla voidaan kuitenkin säätää pääsäännöstä poikkeuksia tärkeiden intressien, kuten yksityisyyden suojan, liikesalaisuuksien, valtakunnan turvallisuuteen liittyvien intressien, suhteiden säilyttämisen toiseen valtioon tai talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimuksien vuoksi.<sup>109</sup> Myös laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulKL 621/1999) todetaan, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuus- tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (JulKL 1 §).

### 3.3.2 Osallistuminen lain tasolla ja erityisesti YVA-laissa

Tavallisen lain tasolla esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) toteutetaan perustuslain 14 §:n 4 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa turvattuja yksilön oikeuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on varattava muille kuin asianosaisille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus näiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolaki on tässä asiassa luonteeltaan kuitenkin yleislaki. Vaikutusmahdollisuuksien järjestämisestä on olemassa useita erityissäännöksiä, jotka voivat olla täsmällisempiä ja käytännössä tehokkaampia kuin hallintolain säännös<sup>110</sup>. YVA-laissa on osaltaan tarkempia säädöksiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, jotka menevät hallintolain vaatimusten edelle.

YVA-lain 1 § on ympäristöoikeudelle tyypillinen tavoitesäännös. Lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja

<sup>109</sup> HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 10 §.

<sup>110</sup> Ks. Mäenpää 2013 s. 469–470.



osallistumismahdollisuuksia. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteella pyritään ehkäisemään haitallisten ympäristövaikutusten syntyminen ja sovittamaan eri näkökulmia ja tavoitteita yhteen. Näin tuetaan kestävän kehityksen toteutumista. Lailla toteutetaan keskeisesti YVA-direktiivin ja YVA-yleissopimuksen tavoitteita.<sup>111</sup> Tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä pyritään lain tasolla toteuttamaan perustuslaillista toimeksiantoa kehittää osallistumisjärjestelmiä (esim. PL 14.4 §). Tavoitesäännöksen ja YVA-järjestelmän osallistumismahdollisuuksien voidaan nähdä myös olevan keino julkiselle vallalle edistää perustuslain 20 §:n 2 momentin vaatimusta taata kaikille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

YVA-lain 2 §:n kohdassa 7 osallistuminen määritellään hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, väliseksi vuorovaikutukseksi ympäristövaikutusten arvioinnissa. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä ei 2 §:ssa määritelty osallistumista. Lakimuutoksella 267/1999 määritelmä lisättiin, mutta yhteisöistä ja säätiöistä ei vielä löytynyt mainintaa. Hallituksen esityksessä mainitaan, että osallistumismääritelmän lisääminen selkeyttäisi lain tavoitteen ja käytännön arviointimenettelyn suhdetta<sup>112</sup>. Lakimuutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa osallistumiseen todetaan kuuluvan laissa ja asetuksessa mainittu tiedottaminen, kuuleminen, mielipiteiden ja kannanottojen esittäminen, lausuntojen antaminen sekä muu vuorovaikutus hankkeen suunnittelun kuluessa. Tarkoituksena on, että hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma osallistumisen järjestämisestä tukee vuorovaikutusta hankkeen suunnittelussa. Pykälän lisäämisellä pyrittiin korostamaan vuorovaikutuksen merkitystä ympäristövaikutusten arvioinnissa.<sup>113</sup> Osallistujamääritelmä on väljä, eikä mitään toimijaa ole rajattu YVA-menettelyn ulkopuolelle. YVA-menettelyssä toimijat pyrkivät toteuttamaan tavoitteitaan ja intressejään.<sup>114</sup>

Osallistuminen toteutuu vahvasti tiedottamisin ja kuulemisin. Hallituksen esityksen mukaan arviointiselostuksesta tiedotettaisiin ja kuultaisiin laajasti hankkeen arvioidulla

---

111 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 1 § ja esityksen tavoitteet: ”...Samalla edistettäisiin kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua hankkeiden suunnitteluun ja ympäristövaikutusten arviointiin sekä edellytyksiä sovittaa yhteen näkökantoja ja tavoitteita...”

112 HE 182/1998 vp. Yleisperustelut, 1. Nykytila ja ehdotetut muutokset.

113 HE 182/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

114 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 55.

vaikutusalueella. Kuuleminen voitaisiin järjestää muun lain mukaisen kuulemisen yhteydessä, jos kaikilla niillä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, olisi mahdollisuus ilmaista mielipiteensä hankkeesta ja arviointiselostuksesta. Tämä olisi yleensä mahdollista niissä tapauksissa, joissa arviointiohjelmassa ja yhteysviranomaisen siitä antamassa lausunnossa olisi määritetty tarkemmin hanketta koskevien lupamenettelyjen vireilletulojärjestys sekä se muun lain mukainen menettely, jonka yhteydessä arviointiselostuksesta tiedotettaisiin ja kuultaisiin.<sup>115</sup>

Århusin sopimuksesta ja osallistumisdirektiivillä muutetusta YVA-direktiivistä johtuen lakimuutoksella 458/2006 osallistumismääritelmään lisättiin yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa ympäristövaikutukset saattaisivat koskea. Hallituksen esityksen mukaan täydennyssäännöksen on tarkoitus kattaa kansalais- ja edunvalvontajärjestöt riippumatta siitä, voidaanko niitä pitää tahoina, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Muutoksen myös katsottiin kuvastavan vallitsevaa käytäntöä, koska esimerkiksi valtakunnalliset järjestöt olivat aikaisemminkin voineet osallistua arviointimenettelyyn.<sup>116</sup> Lisäyksellä täytettiin osallistumisdirektiivin yleisön, jota asia koskee, määritelmä, johon kuuluu myös ympäristönsuojelua edistävät valtiosta riippumattomat järjestöt<sup>117</sup>.

---

115 HE 319/1993 vp. Yleisperustelut, 3.2. Keskeiset ehdotukset ja keinot.

116 HE 210/2005 vp. s. 4.

117 HE 210/2005 vp. s. 8.

## **4 Osallistuminen ja vaikuttaminen päätettäessä YVA-menettelyn soveltamisesta**

### **4.1 Mahdollisesti arviointivelvollisen hankkeen tulo yhteysviranomaisen tietoon ja selvitysvastuut harkinnassa**

#### **4.1.1 Menettelytarpeen tulo yhteysviranomaisen tietoon**

Arviointimenettely on YVA-lain 7 §:n 1 momentin mukaan tehtävä ennen kuin hankkeen toteuttamiseksi ryhdytään ympäristövaikutusten kannalta olennaisiin toimiin, mutta 7 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin viimeistään ennen kuin lupaviranomainen tekee lupapäätöksen. Arviointimenettely tulisi toteuttaa suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta ympäristövaikutuksia koskeva tieto olisi käytettävissä tehtäessä hanketta koskevia viranomaispäätöksiä<sup>118</sup>. YVA-lain 8 §:n mukaan arviointiohjelma tulee toimittaa yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen.

YVA-asetuksen 6 §:n mukaiset hankkeet ovat siinä mielessä yksiselitteisiä, että menettelyn soveltamisessa ei ole harkintaa. Jos hanke täyttää pykälässä mainitut kriteerit, on arviointimenettelyä sovellettava. Jos hanketta ei kuitenkaan ole YVA-asetuksen 6 §:ssa mainittu, mutta sillä on YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentin ja YVA-asetuksen 7 §:n mukaisia vaikutuksia, herää kysymys, kuinka menettelyn tarpeen arvioinnin tarve tulee yhteysviranomaisen tietoon? YVA-laissa ei ole suoranaista mainintaa, kuka voi saattaa asian yhteysviranomaisen tietoon. Alkuperäisen lain esitöissä todetaan, että mahdolliset arviointivelvolliset hankkeet voivat tulla yhteysviranomaisen tietoon eri tavoin, kuten viranomaisten yhteistyövelvoitteen kautta<sup>119</sup>. YVA-lain 16 §:n 3 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on oltava keskenään yhteistyössä arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Hallituksen esityksen mukaan yhteistyöllä varmistetaan, että yhteysviranomainen saa kaikki todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia sisältävät hankkeet tietoonsa<sup>120</sup>.

---

118 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 7 §.

119 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 6 §.

120 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 16 §.

YVA-lain 13 §:n 1 momentin kielto lupaviranomaiselle myöntää lupa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon, voidaan myös nähdä velvollisuutena lupaviranomaiselle saattaa hanke yhteysviranomaisen tietoon, jos merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset ovat mahdollisia, eikä aikaisempaa seulontapäätöstä ole<sup>121</sup>.

Käytännössä aloite voi tulla myös hankkeesta vastaavalta, yksittäisiltä kansalaisilta tai kansalaisjärjestöiltä. Laissa ei mainintaa näiden ryhmien aloiteoikeudesta ole eikä alkuperäisessä hallituksen esityksessä näistä muulla tavoin mainittu muuten kuin että hankkeet voivat tulla yhteysviranomaisen tietoon eri tavoin<sup>122</sup>. Lakiuudistuksen uudemmassa hallituksen esityksessä 210/2005 maininta on, mutta perusteltua voisi selkeyden ja kansalaisosallistumista koskevan tavoitteen paremman toteutumisen vuoksi laittaa maininta myös varsinaiseen lakiin. Pölönen ja Hokkanen esittävät myös vastaavaa ja ovat kehittäneet pykäläluonnosehdotuksen. Sen mukaan: ”Jollei YVA-menettelyn soveltamisasia ole tullut vireille alueellisen ympäristökeskuksen omasta aloitteesta, asian voi panna kirjallisesti vireille 1) hankkeesta vastaava, 2) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, 3) muut asianomaiset ja viranomaiset, 4) ne luonnolliset henkilöt, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä 5) yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea”<sup>123</sup>. Tämän tyylinen säännös selkiyttäisi sääntelyä ja parantaisi ennakollista osallistumistakin, kun asiaan liittyvillä osapuolilla on paremmat mahdollisuudet selvittää aloiteoikeutensa YVA-menettelyissä. Näin YVA-lain tavoitesäännös sekä PL 20 §:n 2 momentissa turvattu jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoonkin toteutuisivat tehokkaammin.

Esityksen tulee olla kuitenkin perusteltu, jotta se johtaisi harkintaan ja päätökseen<sup>124</sup>. Pölösen mukaan kyse on niin sanotusti poissulkevasta tulkinnasta, jonka mukaan YVA-lain 6 §:n mukainen päätösmenettely ei ole tarpeen, kun arviointivelvollisuus ei selvästi tule kysymykseen<sup>125</sup>. Päätösmenettelyn käynnistämiskynnys tulisi olla kuitenkin matala. Tätä

121 Vrt. Pölönen 2007 s. 105.

122 He 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 6 §.

123 Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 570.

124 HE 210/2005 vp. s. 9.

125 Pölönen 2007 s. 102.

vahvistaa myös yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja yhteisöllinen ennaltavaraantumisen periaate<sup>126</sup>. Yhteysviranomaisen on käynnistettävä päätösharkinta heti, kun se on saanut perustellun esityksen.

#### 4.1.2 Selvitysvastuut ja selvilläolovelvollisuus

Hankkeesta vastaavalla on YVA-lain 25 §:n mukaan hankkeensa ympäristövaikutuksista selvilläolovelvollisuus<sup>127</sup>. Tällä tarkoitetaan sitä, että hankkeesta vastaavalla on yleinen velvollisuus olla selvillä hankkeensa ympäristövaikutuksista siinä määrin kuin kohtuullisesti voidaan edellyttää. Vaikutuksista on oltava tietoinen myös silloin, kun ne eivät suoraan ole YVA-lain 4 §:ssä tarkoitettuja, liitteessä mainittuja vaikutuksia.<sup>128</sup> Sama selvilläolovelvollisuus ilmenee myös esimerkiksi ympäristönsuojelulaista (86/2000), jonka 5 §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. YVA-asetuksen 6 §:n hankeluettelossa mainitut hankkeet on helppo arvioida, kuuluvatko ne menettelyn piiriin vai eivät, mutta jos kyseessä on YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentin ja YVA-asetuksen 7 §:n mukainen pakollisesti arvioitaviin hankkeisiin vaikutuksiltaan rinnasteinen hanke, saattaa selvitysvastuun jakautuminen ilmetä epäselvänä. YVA-laissa vastuun jakautumisesta ei tarkemmin säädetä.

Tulkinta-apua antaa hallintolain 31 §:n 1 momentti, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisella on aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä asianmukaisesti ja huolellisesti<sup>129</sup>. Pölösen mukaan selvilläolovelvollisuudesta johtuen seulontavaiheessa voidaan hankkeesta vastaavalta kuitenkin edellyttää, että se toimittaa yhteysviranomaiselle

---

126 Pölönen 2007 s. 103–104.

127 Selvilläolovelvollisuus on yleisempi ympäristönsuojeluperiaate. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajalla on velvollisuus tuntea toiminnastaan aiheutuvat riskit, ympäristövaikutukset ja haitallisten vaikutusten ehkäisemiskeinot. Selvilläolovelvollisuus täsmentää huolellisuusperiaatetta, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on otettava ympäristönsuojelun vaatimukset toiminnassaan huomioon. Aiheuttamisperiaatteen mukaan toiminnanharjoittajan on vastattava toimintaansa liittyvien ympäristövaikutusten selvittämisestä, vähentämisestä ja ehkäisemisestä. Ks. Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 1342.

128 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 25 §.

129 HE 72/2002 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 31 §.

soveltamisharkinnan kannalta tarpeellisia tietoja, kuten hankkeen koko, sijainti ja päästöjen luonne ja määrä. Yksityiskohtaisia vaikutuksia tai esimerkiksi eri hankkeista aiheutuvia yhteisvaikutusten arviointeja ei kuitenkaan voitane tässä vaiheessa kohtuudella edellyttää. Pölösen mukaan sääntely on epäselvää tältä osin ja hän ehdottaakin konkretisoivaa säännöstä, josta ilmenisi hankkeesta vastaavan velvollisuus toimittaa ELY-keskukselle soveltamisharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot. Myös ohjeistus ympäristöhallinnolta, jossa kuvattaisiin soveltamisharkinnassa tarvittavia tietoja, voisi selkiyttää kuviota.<sup>130</sup>

Vaikka YVA-laki esittää selvitysvastuut jokseenkin epäselvästi, virallisperiaatteen voidaan katsoa turvaavan kuitenkin sen, että epäselvyydet eivät pääse haittaamaan mahdollisten YVA-velvollisten hankkeiden päätymistä arvioitavaksi. Virallisperiaate viime kädessä turvaa yhteysviranomaisen portinvartijan roolin saattaa mahdolliset merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia hankkeet arvioitavaksi, kun se viran puolesta joutuu oma-aloitteisesti selvittämään asian laidan. Myös hankkeesta vastaavan selvilläölovelvollisuus varmistanee jossain määrin hankkeiden päätyminen arvioitavaksi. Näin sääntelyn epäselvyyden ei ainakaan suoranaisesti tulisi vaikuttaa YVA-menettelyn soveltamisen välttämiseen saati osallistumiskeinojen toteutumiseen.

Hankkeesta vastaavalla on selvilläölovelvollisuuden lisäksi kustannusvastuu arviointimenettelystä. Hankkeesta vastaava vastaa YVA-lain 22 §:n mukaan tiedottamisen, kuulemisen ja ympäristövaikutusten selvittämisen kustannuksista sekä valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointia varten tarvittavien käännösten kustannuksista. Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan yhteysviranomaisen lausunnot arviointiselostuksesta- ja ohjelmasta ovat maksullisia ja kattavat osan yhteysviranomaistoiminnan kustannuksista. Yhteysviranomainen vastaa kuitenkin kielilain (423/2003), Saamen kielilain (1086/2003) ja oikeusministeriön ohjeen mukaisesti tarvittavista käännöksistä toiselle kotimaiselle kielelle. Käännösten kustannuksia ei ole otettu lausuntomaksuissa huomioon, eikä niitä laskuteta hankkeesta vastaavalta.<sup>131</sup>

#### **4.2 Viranomaisen harkintavalta harkinnanvaraisesti arvioitavissa hankkeissa sekä vaaditut kuulemiset ja neuvottelut**

---

<sup>130</sup> Pölönen 2007 s. 112.

<sup>131</sup> Jantunen, Hokkanen 2010 s. 23.

#### 4.2.1 Viranomaisen harkintavalta

Yhteysviranomaisen tehdessä seulontapäätöksen harkinnanvaraisessa hankkeessa kriteerit tulevat YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentista sekä YVA-asetuksen 7 §:stä. YVA-lain 4 §:n 2 momentin mukaan arviointimenettelyä on sovellettava yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin ensimmäisessä momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, ensimmäisessä momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan harkittaessa vaikutusten merkittävyyttä yksittäistapauksessa on sen lisäksi, mitä toisessa momentissa säädetään, otettava huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. YVA-asetuksen 7 §:ssä säädetään tarkemmin, millaisia hankkeen ominaisuuksia, sijainti- ja luonneseikkoja tarkoitetaan. Nämä ovat menettelyn soveltamispäätöksen harkintaperusteita, joita yhteysviranomaisen on punnittava<sup>132</sup>.

Unionin tasolla arviointivelvollisista hankkeista säädetään liitteissä. Liitteessä I säädetään pakollisesti arvioitavista hankkeista. YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan määrittämään liitteessä II mainittujen hankkeiden arviointivelvollisuus joko tapauskohtaisesti ja/tai raja-arvojen ja muiden valintaperusteiden mukaisesti. Tällöin pitää ottaa huomioon myös liitteen III harkintaperusteet. Muuten jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden hankkeiden arviointivelvollisuuden arvioinnissa. Kun direktiivin täytäntöönpanoon alettiin valmistautua Suomessa 1990-luvun alussa, ymmärrettiin järjestelmä siten, että liitteen I hankkeet oli säädettävä arvioitavaksi, kun taas liitteen II hankkeiden osalta jäsenvaltioilla oli melko vapaat kädet päättää, miltä osin ne saatettaisiin arviointimenettelyn piiriin<sup>133</sup>. Jäsenvaltiot eivät voi kuitenkaan vapaasti arvioida liitteen II mukaisen hankkeen arviointivelvollisuutta<sup>134</sup>.

Euroopan yhteisön tuomioistuin (nyk. Euroopan unionin tuomioistuin) on tulkinnut harkinnanvaraisten hankkeiden arviointivelvollisuutta pitkälle YVA-direktiivin perustavoitteen mukaisesti. Kaikki hankkeet, joilla saattaa yksin tai yhdessä muiden

---

<sup>132</sup> Vrt. Pölönen 2007 s. 99.

<sup>133</sup> Kuusiniemi 2010 s. 195.

<sup>134</sup> Esim. Pölönen 2007 s. 72.

hankkeiden kanssa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on asianmukaisesti arvioitava<sup>135</sup>. Harkintavalta on siis rajallista, kuten myös EYTI:n suuren jaoston antama Kraaijeveld-ratkaisu (C-72/95) osoittaa.

Kyseisessä tapauksessa Hollanti oli vahvistanut direktiivin II liitteen mukaisille hankkeille virheelliset tarkennukset siten, ettei mikään jokipenkereitä koskeva hanke täyttänyt arviointivelvollisuuden kriteereitä, kun YVA-direktiivin liitteessä II mainittiin yhtenä yhdyskuntarakennetta kehittävä hanketyyppinä kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet. Liitteen II kansallisilla tarkennuksilla voidaan kyllä esimerkiksi helpottaa tiettyjen hankkeiden luonteenomaisten, konkreettisten ominaisuuksien arviointia, jotta voitaisiin määritellä, kuuluuko hanke arviointivelvollisuuden piiriin. Sen sijaan silloin ylitetään harkintavallan rajat, jos tarkennuksilla rajataan pois sellaiset hankkeet, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Hollanti oli siis ylittänyt harkintavaltansa rajat.

Bolzanon lentokenttää koskevassa tuomiossa (C-435/97, WWF) tulkittiin direktiiviä samalla tavoin. Tuomiossa todettiin, että jäsenvaltioilla on direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan harkintavaltaa sen suhteen, että hankkeen tapauskohtaisen tutkimuksen pohjalta tai kansallisen lainsäädännön toimenpiteen nojalla vahvistetaan liitteessä II tarkoitetuista hankkeista tietyn hankkeen osalta, ettei siitä ole tehtävä ympäristövaikutusten arviointia. Harkintavalta ei kuitenkaan merkitse, että hanke voidaan rajata arviointimenettelyn ulkopuolelle, jos sillä laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Harkintavalta ei saa rikkoa direktiivin tavoitetta, joka edellyttää, ettei yksikään todennäköisesti huomattavia ympäristövaikutuksia sisältävä hanke vältty arviointimenettelyltä.

Näistä ja kymmenistä muista EYTI:n ratkaisuksista ilmenee selkeästi ajatus, että arviointivelvollisuutta harkinnanvaraisissa hankkeissa on tulkittava direktiivin perustavoitteen suuntaisesti. Jos hankkeilla saattaa olla yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa merkittäviä ympäristövaikutuksia, on ne arvioitava.<sup>136</sup>

Kun viranomaisen harkintavalta jättää arviointimenettely soveltamatta voidaan katsoa olevan varsinkin EU-oikeuden periaatteiden ja oikeuskäytännön perusteella varsin rajattua, ja harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamiskynnystä on pidettävä matalana, voidaan tällä nähdä olevan myös osallistumista ja vaikuttamista kohottava vaikutus. Hankkeet, joilla on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia, on alistettava arvioinnille matalalla kynnyksellä ja näin YVA-menettelyn kansalaisosallistumista koskevat instrumentit pääsevät paremmin toteutumaan. Vaikka viranomainen saattaa tässä yhteydessä vaikuttaa omaavan merkittävää valtaa kansalaisosallistumisen toteutumisen suhteen, harkintavallan

---

135 Kuusiniemi 2010 s. 199.

136 Kuusiniemi 2010 s. 199.



rajoitteet erityisesti unionin tasolta rajaavat tämän vallankäytön raameihinsa. Yhteys- ja lupaviranomaiset tai hankkeesta vastaava eivät voi ilman perusteita sivuuttaa potentiaalista YVA-velvollisuutta ja näin yleisön ja yleisön, jota asia koskee, osallistumisoikeudet ovat paremmin turvattu. Unionin sääntely ja oikeuskäytäntö siten tavallaan toteuttavat myös kansallisen ympäristöperusoikeuden toteutumista YVA-järjestelmässä.

#### 4.2.2 Kuulemiset ja neuvottelut

YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen seulontapäätöstä. Saman momentin mukaan ennen päätöksentekoa arviointimenettelyn tarpeesta on myös käytävä riittävät neuvottelut asianomaisten viranomaisten kanssa. Lakimuutoksella 458/2006 YVA-asetuksesta lain tasolle siirretyllä pykälällä tarkoitetaan neuvotteluita muun hanketta käsittelevän viranomaisen, kuten lupaviranomaisen tai lupaan rinnastettavan päätöksen tekevän viranomaisen, hankkeen vaikutusalueen kuntien ympäristöviranomaisten sekä maakuntakaavoituksesta vastaavan maakunnan liiton kanssa esimerkiksi arvokkaiden ja herkästi vaurioituvien alueiden ja alueellisesti ongelmallisten hankkeiden määrittämiseksi. Myös asiantuntijaviranomaisten kanssa on neuvoteltava hankkeesta riippuen.<sup>137</sup> Hallituksen esityksen mukaan yhteydenpidon tarve korostuisi yhteysviranomaisen ja ympäristöministeriön välillä valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden, kuten liikennehankkeiden ja puolustusvoimien hankkeiden, sekä uusien hanketyyppien kohdalla<sup>138</sup>.

Seulontavaiheessa ei edellytetä tiedottamista seulonnan vireillä olosta eikä yleisön kuulemista ennen päätöksentekoa. Ennakollisen osallistumisen ideaali ei siten vielä tässä vaiheessa toteudu. Pölösen ja Hokkasen mukaan tämä ei ole suotavaa, sillä ennakollinen osallistuminen toteuttaisi jälkikäteisiä muutoksenhakukeinoja tehokkaammin suunnittelun moniäänisyyttä ja seulontapäätösten laadun kohentumista. He nostavat kuitenkin esiin seikan, että osallistumisen laaja-alainen soveltaminen kaikkiin seulontaan päätyviin hankkeisiin olisi kohtuuttoman raskasta. Selvissä laintulkintatilanteissa osallistuminen voitaisiin jättää tiedottamisen ja tiedonsaannin tasolle. Kuitenkin esimerkiksi silloin, kun hankkeen koko on hyvin lähellä hankeluettelon rajaa, laajempi yleisön ennakollinen osallistuminen voisi olla tarpeen. Ehdotuksena on, että seulontavaihetta täydennettäisiin

---

<sup>137</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 629.

<sup>138</sup> HE 210/2005 vp. Yleisperustelut s. 5.

joustavalla sääntelyllä, joka mahdollistaisi seulonnan vireilläolosta tiedottamisen ja yleisön kuulemisen yhteysviranomaisen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta.<sup>139</sup>

#### **4.3 Päätöksen antaminen, perusteleminen ja päätöksestä tiedottaminen**

Seulontapäätös on tehtävä YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa, kun ELY-keskus on saanut hankkeesta riittävät tiedot. Tavoitteena on turvata menettelyn mahdollisimman joutuisa läpivienti, jotta hankkeesta vastaava saa riittävän ajoissa tietää, sovelletaanko arviointimenettelyä<sup>140</sup>. Päätös arviointimenettelyn soveltamisesta on annettava YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle tiedoksi hallintolain 60 §:n mukaisesti. Kyseessä on siis todisteellinen tiedoksianto.

Kun seulontapäätös annetaan, on se perusteltava hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Seulontapäätöksessä olennaisia säädösperusteita ovat YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentti sekä YVA-asetuksen 7 §<sup>141</sup>. Päätösten legitimitetin kannalta on olennaista, että päätökset perustellaan huolellisesti, ja että päätöksentekijä tuo esiin päätöksen perusteina olevat oikeuslähteet ja seikat<sup>142</sup>. Seulontapäätösten perusteluvollisuutta on myös yhteisön oikeuskäytännössä korostettu.

Tapauksessa C-87/02 komissio nosti kanteen Italiaa vastaan kehätietä koskevassa rakennusasiassa. Kyseessä oli liitteen II mukainen hanke, jonka YVA-velvollisuus oli harkinnanvaraista. Tapauksessa asetuksessa, jossa päätettiin arviointimenettelyn soveltamatta jättämisestä, oli suppeasti perusteltu ratkaisuun päätyminen. Perustelut tiivistyivät koordinoitukomitean puoltavaan lausuntoon, joka muodostui yhdestä lauseesta, eikä koskenut varsinaisesti ympäristövaikutusten arviointia, vaan veden käyttöä koskevaa lupaa. EYTI katsoi, että päätökseen jättää soveltamatta arviointimenettelyä on sisällettävä tai liitettävä kaikki sellaiset seikat, joiden perusteella voidaan valvoa, että se perustuu YVA-direktiivin mukaiseen ennakkoselvitykseen.

YVA-direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan seulontapäätös on sellainen päätös, joka on annettava yleisölle tiedoksi. Yleisölle on ilmoitettava joko julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin tavoin, kuten sähköisin viestimin varhaisessa vaiheessa

<sup>139</sup> Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 569–570.

<sup>140</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 629.

<sup>141</sup> Pölönen 2007 s. 108.

<sup>142</sup> Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 566.

ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa. Seulontapäätös on myös lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 1 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen mukaisesti pääsääntöisesti julkinen asiakirja. YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan seulontapäätöksestä onkin tiedotettava viipymättä kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925) säädetään. Päätös on julkaistava myös sähköisesti ja lähetettävä tiedoksi asianomaisille viranomaisille.

Aikaisempi tiedottamiskäytäntö seulontapäätöksissä oli puutteellinen. Soveltamispäätöksestä piti tiedottaa hankkeesta vastaavalle, yhteysviranomaiselle ja asianomaisille viranomaisille. Alueellisten ympäristökeskusten lausunnoista jättää menettelyä soveltamatta ei kuitenkaan tarvinnut tiedottaa eikä niitä julkaistu (Lausunnoista YVA:n tarpeesta tarkemmin jaksossa 4.5.2.).<sup>143</sup> Nyky-YVA:ssa seulontavaiheessa pitää tehdä aina hallintopäätös, josta on tiedotettava. Tämä on selkiyttänyt sääntelyä ja parantanut kansalaisosallistumista ja tiedonsaantia ainakin jossain määrin.

Seulontapäätöksen tiedottamisvelvollisuus YVA-laissa on kuitenkin verrattain suppea. Toisin kuin ohjelma- ja selostusvaiheissa, seulontavaiheessa ei edellytetä päätöksestä kuuluttamista hankkeen vaikutusalueella leviävässä sanomalehdessä. Kuntien ilmoitustauluilla kuuluttaminen ja päätöksen sähköinen julkaiseminen eivät taas tavoita kaikkia asiasta kiinnostuneita.<sup>144</sup> Vaikka sääntely toteuttaa yhteisön oikeuden vaatimukset ennakkollisen osallistumisen kannalta, samanlaiset tiedottamisvelvollisuudet seulontapäätöksestä kuin arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta, voisivat olla perusteltuja.

#### **4.4 Poikkeamispäätös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä**

Harkinnanvaraisesta YVA-menettelystä voidaan tietysin edellytyksin poiketa, vaikka hankkeella todennäköisesti olisikin merkittäviä ympäristölle haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-lain 5 §:n 2 momentin mukaan menettelyä ei tarvitse soveltaa, vaikka se olisi lain 4 §:n 2 momentin mukainen, jos sen vaikutukset on selvitetty lain tarkoittamalla tavalla, mutta muussa menettelyssä, ja selvityksistä on kuultu kaikkia, joiden

---

<sup>143</sup> Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 562.

<sup>144</sup> Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 568.

oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Hallituksen esityksen mukaan tällainen hanke voi olla esimerkiksi sellainen, joka on suunniteltu yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä<sup>145</sup>.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut asiaan kantaa asiassa KHO 21.3.2001 t. 511. Käsitellessään YVA-lain 5 §:n sisältöä automarket-asiassa KHO katsoi, että hanke voi olla sellainen joka aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia ja on arvioitava. Hankkeen vaikutuksia oli selvitetty hanketta varten laaditussa liikenneselvityksessä. Selvitys oli laadittu myös kaupungin automarketien kaupallisesta kannattavuudesta, jossa oltiin tarkasteltu myös rakentamisen vaikutuksia keskustan palveluihin. Selvityksissä ei oltu havaittu merkittäviä ympäristövaikutuksia. KHO:n mukaan nämä selvitykset olivat riittäviä ja ympäristöministeriön hakemus myönnetyn rakennusluvan purkamiseksi hylättiin.

Poikkeamismahdollisuus on kuitenkin ensisijaisesti tarkoitettu kahdenkertaisten selvitys- ja kuulemismenettelyjen välttämiseksi. YVA-laissa asetetuista tavoitteista ei saa tinkiä.<sup>146</sup> Arviointivelvollisuuden riskiä voi pienentää oleellisesti esimerkiksi kaavoittajan ja yhteysviranomaisen etukäteisneuvotteluilla ja kaavoituksen aikaisella yhteistyöllä, mutta viranomainen ei voi etukäteen sitovasti päättää YVA-menettelyn korvaamista muulla menettelyllä<sup>147</sup>. Osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta poikkeamissäännöksellä voi nähdä olevan siinä mielessä vähäinen merkitys, että sen soveltamisen edellytyksenä kuitenkin on, että vaikutuksia on aikaisemmin selvitetty ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet taattu muussa menettelyssä. Toisaalta YVA-lain mukaiset arvioinnit ovat sektorilakien vaatimuksia laajempia, jolloin joitain näkökantoja saattaa jäädä huomioimatta (Tästä tarkemmin luvussa 6.).

YVA-lain 5 §:n 2 momentin sanamuoto jättää kuitenkin epäselväksi, tuleeko yhteysviranomaisen antaa poikkeamisesta valituskelpoinen päätös, vai riittääkö pelkkä lausunto, jonka perusteella lupa- tai siihen rinnastuva viranomainen arvioi, tuleeko arvioinnin tarpeellisuus arvioida ja ratkaista YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaisesti<sup>148</sup>. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen kannalta tämä tekee tilanteen epäselväksi, kun laissa on tulkinnanvaraista se, onko poikkeamiskorjaus itsenäinen valituskelpoinen päätös. Pölönen pitää päätöstä osana arviointimenettelyn

145 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

146 Esim. Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 630–631.

147 Pölönen 2007 s. 125.

148 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 631.

soveltamistarvetta koskevaa päätöstä ja siten valituskelpoisena päätöksenä. Hän kuitenkin nostaa esille, että säädös on epäselvä ja että siitä tulisi paremmin käydä selväksi poikkeamispäätöstä koskevan menettelyn kulku, poikkeamisratkaisun tekevä ensiasteen viranomainen sekä se, missä yhteydessä poikkeamispäätökseen voi hakea muutosta.<sup>149</sup>

YVA-lain 21 §:n 2 momentin mukaan ympäristöministeriö voi puolustusministeriön esityksestä päättää, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei sovelleta puolustusvoimien hankkeeseen. Säädös on YVA-direktiivin mukainen<sup>150</sup>. Edellytyksenä YVA-lain mukaan tosin on, että hanke toteutetaan valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssa määritellyn poikkeustilan aikana<sup>151</sup>. Hallituksen esityksen mukaan arviointimenettelystä poikkeamisen edellytyksenä on myös, että menettely vaikeuttaisi maanpuolustusta. Sellaiset hankkeet, kuten erilaisten aineiden varastointi tai lentokentän rakentaminen, on poikkeusoloissa voitava toteuttaa nopeasti.<sup>152</sup> Ympäristöministeriön päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Tällä pyritään turvaamaan säännöksen tarkoitus<sup>153</sup>. Edellytykset tällaiselle poikkeamispäätökselle ovat varsin korkeat. Poikkeamispäätöstä tehdessä kyse on luultavasti varsin vakavasta yhteiskunnallisesta kriisistä, jolloin menettelyn toteuttaminen ei olisi edes tarkoituksenmukaista. Vaikka poikkeamisella voikin olla vaikutuksia kansalaisosallistumisen toteutumiseen, vaakakupissa punnittuna se kuitenkin lienee hyväksyttävää.

## **4.5 Seulontapäätöksestä valittaminen**

### **4.5.1 Valittamaan oikeutetut ja valitusperusteet**

---

149 Pölönen 2007 s. 126.

150 Direktiivin 1 artiklan kohdan 3 mukaan jäsenvaltiot voivat, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, tapauskohtaisesti päättää olla soveltamatta 1 artiklaa, maanpuolustusta palveleviin hankkeisiin ja ohjelmiin, jos ne katsovat, että soveltaminen vaikuttaisi näihin tarkoituksiin haitallisesti.

151 Valmiuslaki 1552/2011 3 §: Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat: 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

152 HE 210/2005 vp. s. 11.

153 Ibid.

YVA-lain 19 §:n 1 momentin mukaan hankkeesta vastaavalla on oikeus valittaa seulontapäätöksestä hallintolainkäyttölain (589/1996) mukaisesti sellaiseen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta hankkeesta tai toiminnasta sijaitsee. Säädos on muuttunut siltä osin, että alkuperäisessä säädöksessä ympäristöministeriön päätökseen haettiin muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lakiuudistuksen 458/2006 myötä valituspolku muutettiin hallintolainkäyttölain mukaiseksi kuitenkin sillä erityispiirteellä, että toimivaltainen tuomioistuin määrättyy hankkeen alueen mukaan. Muut kuin hankkeesta vastaava eivät voi valittaa seulontapäätöksestä suoraan hallintotuomioistuimeen. Lakimuutoksen 458/2006 yhteydessä pohdittiin erillisen muutoksenhakuvaiheen tarjoamista myös muille tahoille. Hallituksen esityksen mukaan YVA-laissa olisi siten tullut määritellä ne tahot, joilla on oikeus hakea muutosta suoraan seulontapäätöksestä. Sen poisjättämistä perusteltiin kuitenkin sen ongelmallisuudella. Koska hankkeen toteuttamista säätelevät useat erityislait, joiden valitusoikeussäännökset vaihtelevat, muiden tahojen suora valitusoikeus seulontapäätöksestä olisi esityksen mukaan voinut vaikuttaa hankkeiden aikatauluihin ja johtaa sellaiseen haitalliseen kehitykseen, että hankkeita koskevat oikeudenkäynnit jakautuisivat useampaan vaiheeseen.<sup>154</sup>

ELY-keskuksella on YVA-lain 19 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta hallinto-oikeuden tekemään päätökseen, jolla on kumottu ELY-keskuksen päätös arviointimenettelyn soveltamisesta. Pykälän mukaan ELY-keskuksen muutoksenhakuoikeudella pyritään turvaamaan hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Pykälä lisättiin lakiuudistuksen 458/2006 yhteydessä, jossa oikeus annettiin silloisille alueellisille ympäristökeskuksille. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä on hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukainen erityissäännös viranomaisen valitusoikeudesta<sup>155</sup>. Kyseisen hallintolainkäyttölain pykälän mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallintolainkäyttölain perusteluissa todetaan, että valitusoikeus voi olla viranomaisella ilman asianosaisasemaa, kun tällä on tärkeä julkisen edun valvojan rooli tai erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen<sup>156</sup>. Hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyys lienee tällainen julkinen etu.

---

<sup>154</sup> HE 210/2005 vp. s. 5–6.

<sup>155</sup> HE 210/2005 vp. s. 10.

<sup>156</sup> HE 217/1995 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 6 §.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyteen valitusoikeuden lisäedellytyksenä. Ratkaisussa KHO 2010:38 hallinto-oikeus oli kumonnut silloisen alueellisen ympäristökeskuksen päätöksen soveltaa YVA-menettelyä kiven ottoon ja murskaukseen sekä asfalttiaseman toimintaan. Alueellinen ympäristökeskus ja hallinto-oikeus arvioivat ympäristövaikutuksen käsitettä eri lähtökohdista. Alueellinen ympäristökeskus valitti päätöksestä YVA-lain 19 §:n 2 momentin nojalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hankkeesta vastaava väitti, että ELY-keskuksella ei ole asiassa valitusoikeutta. KHO:n mukaan valitusperusteen edellytyksenä hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen muistuttaa järjestelmää, jossa viranomaisen valituksen tutkiminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttää valituslupaa. Myös, vaikka valitusoikeutta on rajoitettu lisäedellytyksellä, on yhteysviranomaisella oikeus valittaa YVA-lain 17 §:n 1 momentin mukaan hanketta koskevasta muun lain mukaisen lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti. Tällöin valittaminen onnistuu myös esimerkiksi maa-aineslain mukaisen luvan valitusmenettelyssä. Kahtiajakautunut muutoksenhakusääntely oli KHO:n mukaan toiminnanharjoittajan oikeussuojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ongelmallinen. Näin ollen jo järjestelmän rakenne puoltasi sitä, että ELY-keskus voisi ympäristönsuojeluedun suojaamiseksi saattaa hallinto-oikeuden päätöksen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi jo päätöksen arviointimenettelyn soveltamista koskevassa asiassa. Myös Euroopan unionin oikeuden tehokas toteutuminen yksittäistapauksessa saattaa edellyttää yleistä ympäristönsuojelua valvovan viranomaisen puhevaltaa YVA-laissa mainituissa asioissa. Siten KHO totesi, että kun otetaan päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä huomioon kokonaisuutena, asianosaisen oikeussuojan toteutuminen ja ympäristöviranomaisen asema yleisen ympäristöedun valvojana, tulisi YVA-lain 19 §:n 2 momenttia tulkita laajasti.

Vaikka YVA-laissa valitusoikeus sidotaan vaatimukseen hallinto- ja oikeuskäytännön turvaamiseksi, laajasti tulkittuna ELY-keskuksella on pykälän sanamuotoa paremmat edellytykset käyttää valitusoikeuttaan. Tämä puolestaan vahvistaa ELY-keskuksen vaikutusmahdollisuuksia YVA-menettelyn soveltamispäätöksissä. Välillisesti laajan tulkinnan voi nähdä edistävän myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yleisemmin, jos ELY-keskus nähdään ympäristöedun valvojana ja siten ympäristöoikeudellisten tavoitteiden ja periaatteiden, kuten osallistumisen ja vaikuttamisen, toteuttajana.

YVA-lain 19 §:n 3 momentissa erikseen todetaan, että soveltamispäätökseen ei muutoin saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Pykälän mukaan päätöstä, jolla on katsottu arviointimenettelyn olleen tarpeeton, voivat kuitenkin ne, joilla lain 17 §:n 2 momentin mukaan on oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, käyttää valitusperusteena

hanketta koskevan muun lain mukaisen lupa-asian valituksen yhteydessä<sup>157</sup>. (Muutoksenhaku lupa-asian yhteydessä asettaa osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta omat ongelmansa. Tästä tarkemmin jaksossa 6.2). Käytännössä säännös merkitsee sitä, että päätöksestä jättää arviointi suorittamatta muut osalliset kuin hankkeesta vastaava ja ELY-keskus eivät voi tässä vaiheessa valittamalla hakea muutosta. Se kuitenkin mahdollistaa riitauttamaan päätöksen lain- ja direktiivinmukaisuus hankkeen toteuttamislupaa koskevan valitusasian yhteydessä. Valituksella voi olla merkittävä vaikutus toteuttamislupapäätökseen. Jos YVA-menettelyn tarpeellisuutta koskeva päätös kumotaan, todennäköisesti myös ilman menettelyn tukea syntynyt toteuttamislupapäätöskin tulee kumottavaksi.<sup>158</sup>

#### 4.5.2 Epäselvä sääntely ennen osallistumisdirektiivin velvoitteiden toteuttamista

Soveltamispäätöksen muutoksenhakua koskeva 19 § muutettiin lakiuudistuksella 458/2006 vastaamaan osallistumisdirektiivin 3 artiklan 7 kohdan ja edelleen YVA-direktiivin 10 a-, nykyisen 11 artiklan vaatimuksia, joiden sisältönä tiivistetysti on, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne joiden etua asia riittävästi koskee tai ne jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, voivat saattaa päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön, taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä.

Ennen lakiuudistusta 458/2006 soveltamispäätöksistä valittamisen kriteerit olivat epäselviä. Alkuperäisen YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriö antoi hallintopäätöksen sijaan lausunnon harkinnanvaraisen arviointimenettelyn soveltamisesta. YVA-lain 17 §:ssä säädettiin valitusoikeudesta sillä perusteella, että menettelyä ei ole suoritettu, mutta laki jätti epäselväksi, koskiko valitusoikeus ainoastaan hankeluettelon mukaisten arviointien laiminlyöntejä, vai myös ministeriön määräämiä päätöksiä jättää

---

157 Ks. KHO 2012:79, jossa korkein hallinto-oikeus, katsoi, että hallinto-oikeus ei olisi saanut ratkaista maanlain mukaisen päätöksen lainmukaisuutta ja YVA-menettelyn soveltamispäätöstä erillisinä ratkaisuina. Soveltamispäätöksestä valittamisen tulisi olla yksi valitusperuste lupa-asian yhteydessä. Ks. myös ratkaisu KHO 2012:78, jossa yhdistyksen valitus arvioinnin suorittamatta jättämisestä jätettiin tutkimatta, koska perusteeseen vedottiin erikseen vasta korkeimmassa asteessa, kun siihen olisi pitänyt vedota lupa-asian valitusperusteena jo Vaasan hallinto-oikeudessa.

158 Kuusiniemi 2010 s. 203.



arviointi tekemättä harkinnanvaraisissa hankkeissa.<sup>159</sup> YVA-lain 19 §:n mukaan hankkeesta vastaava sai valittaa ympäristöministeriön päätöksestä, jolla hanke oli määrätty YVA-velvolliseksi. Laissa ei säädetty muiden mahdollisuudesta valittaa sellaisesta ympäristöministeriön päätöksestä, jolla hankkeesta vastaavaa ei velvoitettu suorittamaan arviointimenettelyä<sup>160</sup>. Lakiuudistuksen hallituksen esityksen yleisperusteluissakin todettiin, että toisin kuin hankkeesta vastaavalla, muilla, kuten hankkeen vaikutusalueen asukkailla ei ollut käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja yksittäistapauksessa sovellettavan arviointimenettelyn tarvetta koskevan ratkaisun saattamiseksi muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. Tämä oli ongelmallista senkin takia, että YVA-direktiivin 11 artiklan vaatimus muutoksenhakumahdollisuuksista koskee myös harkinnanvaraisia hankkeita.<sup>161</sup>

Epäselvyyttä aiheutti myös tuomioistuinten toimivalta puuttua päätöksiin olla soveltamatta arviointimenettelyä. Joissain KHO:n ratkaisuissa päätöksen perustelut viittasivat siihen, että tuomioistuin voisi itsenäisesti päättää yksittäistapauksissa sovellettavan YVA:n tekemisestä<sup>162</sup>. Linjaratkaisussa KHO 2003:40 kuitenkin otettiin kanta, että tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä koskevaan lausuntoon.

Ratkaisussa oli kyse ympäristöministeriön lausunnosta jättää arviointimenettely soveltamatta 850 emakon sikalan edellytyksenä ympäristöluvalle, kun sen läheisyydessä oli entuudestaan lihotussikala, jossa voitiin pitää 1000 sikaa. Ympäristöministeriön mukaan hankkeesta ei aiheutunut merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan menettelyn suorittamiselle olisi ollut kuitenkin perusteita.

Pölönen nostaa merkillepantavana seikkana sen, että tuomioistuimessa ei otettu kantaa siihen, ylittikö ympäristöministeriö YVA-direktiivissä asetetut harkintavallan rajat, joita muun muassa EYTI:n Kraaijeveld C-72/95 -ratkaisussa muotoiltiin. Kun tuomioistuin katsoi, että sillä ei ollut toimivaltaa ratkaista harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamista, se ei pitänyt tarpeellisena käsitellä direktiivin laillisuusvalvontavaikutusta ja

---

<sup>159</sup> Pölönen 2007 s. 126–130.

<sup>160</sup> Kuusiniemi 2010 s. 199–200.

<sup>161</sup> HE 210/2005 vp. s. 4.

<sup>162</sup> Muun muassa ratkaisussa KHO 13.3.2003 t. 559 hallinto-oikeus oli ottanut itsenäisesti kantaa harkinnanvaraisen YVA-menettelyn soveltamisperusteisiin YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentin nojalla. Korkeimman hallinto-oikeus hyväksyi hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluineen. Ks. myös Pölönen 2007 s. 129–130.

direktiivin mukaista arviointivelvollisuutta.<sup>163</sup>

Myös ratkaisussa KHO 3.12.2004 t. 3138 pysyttiin perusteluissa samoilla linjoilla. Kyseessä oli myös harkinnanvarainen hanke. Ympäristöministeriö oli antanut lausunnon, että lihakarjan kasvatusta koskevaan ympäristölupaan ei ollut tarvetta suorittaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Kun kyseessä ei ollut YVA-asetuksen 6 §:n mukainen hanke, totesi tuomioistuin, että sillä ei ollut toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön tekemään soveltamattajättämisspätökseen.

Jo linjaratkaisussa KHO 2003:40 korkein hallinto-oikeus myönsi olevansa valittajien kanssa samaa mieltä arviointimenettelyn tarpeellisuudesta, mutta ei voinut toimivallan puuttumisen vuoksi kumota lupapäätöstä. Ratkaisu merkitsi muutoksenhakuoikeuksien epätasaista jakautumista ja ilmensi tarvetta täsmentää YVA-lainsäädäntöä. Myös EY-oikeuden tehokas täytäntöönpano edellytti täsmällisempää lainsäädäntöä.<sup>164</sup>

YVA-lain 19 § salli ennen vuoden 2006 uudistusta tehokkaan muutoksenhakukeinon harkinnanvaraisesta YVA-menettelypäätöksestä vain hankkeesta vastaavalle. Ympäristöministeriön lausuntoa jättää soveltamatta menettelyä ei mikään taho voinut tehokkaasti kyseenalaistaa. Nyt YVA-velvollisuutta koskevaan muutoksenhakuun liittyvä rakenteellinen vinouma on kuitenkin korjattu<sup>165</sup>. Yhteysviranomaisen tekee arviointimenettelyn harkinnanvaraisesta soveltamisesta aina hallintopäätöksen<sup>166</sup>. valitusoikeus yltää pääasiasta riippuen myös muun muassa lähistön asukkaille, ympäristöviranomaisille ja ympäristöjärjestöille (esimerkiksi ympäristölupa-asiassa voivat valittaa ympäristönsuojelulain 97 §:n nojalla valittamaan oikeutetut ympäristölupavalituksen yhteydessä). Hallintotuomioistuinten toimivalta on laajentunut merkittävästi ja ne ovat ottaneet YVA-velvollisuutta koskevissa ratkaisutulkinnissaan kotimaisen lainsäädännön ohella huomioon myös YVA-direktiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdetut tavoitteet. Vaikkakin uudistus on tuonut merkittäviä tulkinnallisia lisähaasteita hallintolainkäytölle, on se myös parantanut merkittävästi haittaa kärsivien oikeusturvaa ja edistänyt ympäristöetujen

---

<sup>163</sup> Pölönen 2007 s. 127–128.

<sup>164</sup> Pölönen 2007 s. 130.

<sup>165</sup> Kuusiniemi 2010 s. 212.

<sup>166</sup> Mielenkiintoisesti ympäristövaliokunnan mietinnössä 3/2006 lakimuutosehdotuksesta todettiin, että jo silloisilla alueellisilla ympäristökeskuksilla oli lukuisia eri tehtäviä, joiden toimivallat on ristiriidassa keskenään ja että lakiehdotus ei ainakaan lisäisi hallinnollista selkeyttä. Mietinnössä painotettiin, että ympäristökeskuksissa hoidettavat yhteysviranomais- ja lupatehtävät tulisi erottaa toisistaan siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

totetuttamismahdollisuuksia.<sup>167</sup>

Korkein hallinto-oikeus on käyttänytkin lakimuutoksella saatua toimivaltaansa. Ratkaisussa 3.7.2008 t. 1633 (LRS) maakaasuputkilinjan sijoittamista koskevassa asiassa alueellinen ympäristökeskus oli katsonut, että hankkeessa ei tarvita arviointimenettelyä ja valtioneuvosto oli myöntänyt lunastusluvan hanketta varten. Putken halkaisija oli 500 millimetriä ja pituus noin 90 kilometriä. YVA-asetuksen 6 §:n mukaan arviointivelvollisia ovat kaasuputket, joiden halkaisija on yli DN 800 millimetriä ja pituus yli 40 kilometriä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankkeella oli hankeluettelossa mainittuihin kaasuputkihankkeisiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Alueellisen ympäristökeskuksen päätös jättää arviointimenettely soveltamatta kumottiin, kuten myös valtioneuvoston lunastuslupapäätös sillä perusteella, että siinä olisi pitänyt ottaa arviointiselostus huomioon.

Korkein hallinto-oikeus on myös katsonut, että tuomioistuimella on toimivalta ratkaista yksittäistapauksessa arviointimenettelyn soveltamistarve silloinkin, kun viranomainen ei ole tehnyt arviointimenettelyn soveltamispäätöstä.

Ratkaisussa 22.10.2009 t. 2593 (LRS) alueellinen ympäristökeskus ei ollut tehnyt arviointimenettelyn soveltamispäätöstä turvetuotantohankkeelle. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että sillä oli käytettävissä olleen, tapauksen asiakirja-aineistoon sisältyvän selvityksen perusteella YVA-lain 17 §:n 2 momentti huomioon ottaen edellytykset ja toimivalta arvoida, oliko ympäristövaikutusten arviointimenettely tarpeen asiassa.

Lakiuudistus on siten myös siinä mielessä ollut onnistunut, että tehokkaat muutoksenhakukeinot ja tuomioistuinten laajempi toimivalta tehostavat ainakin jossain määrin soveltamissääntelyn täytäntöönpanoa ja edistävät seulontapäätösten perusteluiden laatua. Näin ratkaisujen legitimizeetti lisääntyy.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Kuusiniemi 2010 s. 212.

<sup>168</sup> Pekka Hokkanen, Ismo Pölönen, Oikeus 4/2006 s. 569.

## 5 Osallistuminen ja vaikuttaminen YVA-menettelyssä

### 5.1 Lähtökohtia arviointimenettelylle

#### 5.1.1 Arviointiohjelma, arviointiselostus ja menettelyn ajoittaminen

Kun päätös YVA-menettelyn tarpeesta on tehty, menettely alkaa. Varsinainen arviointimenettely koostuu kahdesta vaiheesta. Nämä vaiheet kiteytyvät hankkeesta vastaavan laatimiin arviointiohjelmaan ja arviointiselostukseen.

YVA-lain 2 §:n 3 kohdan mukaan arviointiohjelma on hankkeesta vastaavan laatima suunnitelma tarvittavista selvityksistä sekä arviointimenettelyn järjestämisestä. Arviointiohjelma on arviointimenettelyn toteuttamisen ja arviointiselostuksen laatimisen työohjelma. Arviointiohjelmassa hankkeesta vastaavan on esitettävä perustiedot hankkeesta ja sen edellyttämistä luvista, määriteltävä hankkeen edellyttämät selvitystarpeet ja tehtävä esitys arviointimenettelyn soveltamisesta.<sup>169</sup> Arviointiohjelman sisältö määritellään yksityiskohtaisesti YVA-asetuksen 9 §:ssä. Siinä on tarpeellisessa määrin esitettävä muun muassa tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin sekä hankkeesta vastaavasta. Hankkeelle on esitettävä myös vaihtoehtoja, joista yksi on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto ole erityisestä syystä tarpeeton.<sup>170</sup>

Arviointiohjelma on ratkaiseva vaihe koko menettelyn onnistumisen kannalta, koska siinä määritellään menettelyn soveltamisen sisällöllinen laajuus ja ulkopuolisten tahojen on sen perusteella kyettävä arvioimaan, millaisia arviointitarpeita hankkeeseen kohdistuu<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 634.

<sup>170</sup> YVAA 713/2006 9 §: Arviointiohjelmassa on esitettävä tarpeellisessa määrin: 1) tiedot hankkeesta, sen tarkoituksesta, suunnitteluvaiheesta, sijainnista, maankäyttötarpeesta ja hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin sekä hankkeesta vastaavasta; 2) hankkeen vaihtoehdot, joista yhtenä vaihtoehtona on hankkeen toteuttamatta jättäminen, jollei tällainen vaihtoehto erityisestä syystä ole tarpeeton; 3) tiedot hankkeen toteuttamisen edellyttämistä suunnitelmista, luvista ja niihin rinnastettavista päätöksistä; 4) kuvaus ympäristöstä, tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä ja niihin liittyvistä oletuksista; 5) ehdotus tarkasteltavan vaikutusalueen rajauksesta; 6) suunnitelma arviointimenettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä; sekä 7) arvio hankkeen suunnittelu- ja toteuttamisaikataulusta sekä arvio selvitysten ja arviointiselostuksen valmistumisajankohdasta.

<sup>171</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 634–635.

Arviointiohjelman tuleekin kokonaisuudessaan olla selkeä, havainnollinen ja yleistajuinen<sup>172</sup>. Näin se tarjoaa riittävän yhteisen tiedollisen pohjan vuorovaikutteiselle osallistumiselle<sup>173</sup>.

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksella tarkoitetaan YVA-lain 2 §:n kohdan 4 mukaan asiakirjaa, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehtoista sekä yhtenäinen arvio niiden ympäristövaikutuksista. Hankkeesta vastaava selvittää tai käytännössä konsulttityönä selvittää hankkeen ympäristövaikutukset arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella, jonka tulokset esitetään arviointiselostuksessa<sup>174</sup>. YVA-lain 10 §:n 1 momentin mukaan arviointiselostus toimitetaan yhteysviranomaiselle ja liitetään muiden lakien mukaisiin lupahakemuksiin tai sitä vastaaviin suunnitteluasiakirjoihin. Myös arviointiselostuksen on oltava havainnollinen ja yleistajuinen<sup>175</sup>. Arviointiselostuksen vähimmäissisällöstä säädetään YVA-asetuksen 10 §:ssä<sup>176</sup>.

Vastuu ympäristövaikutusten selvittämisestä kuuluu hankkeesta vastaavalle. Yhteysviranomaisen tehtävänä on huolehtia, että ympäristövaikutusten arviointimenettely järjestetään.<sup>177</sup> Päätöksen menettelyn aloittamisen ajankohdasta ja arviointiohjelman toimittamisesta tekee hankkeesta vastaava. YVA-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa kuitenkin edellytetään, että menettelyvelvollisten hankkeiden vaikutukset arvioidaan ennen luvan myöntämistä. YVA-laissa määritetään aikatauluja, milloin arviointiohjelma tulee toimittaa yhteysviranomaiselle. Lain 8 §:n mukaan arviointiohjelma on toimitettava yhteysviranomaiselle suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu

---

172 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

173 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 634–635.

174 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 638.

175 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 10 §.

176 YVAA 713/2006 10 §: Arviointiselostuksessa on esitettävä tarpeellisessa määrin: 1) 9 §:ssä tarkoitetut tiedot tarkistettuina; 2) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhteesta maankäyttösuunnitelmiin sekä hankkeen kannalta olennaisiin luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin; 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, kuvaus toiminnasta, kuten tuotteista, tuotantomääristä, raaka-aineista, liikenteestä, materiaaleista, ja arvio jätteiden ja päästöjen laadusta ja määrästä ottaen huomioon hankkeen suunnittelu-, rakentamis- ja käyttövaiheet mahdollinen purkaminen mukaan lukien; 4) arvioinnissa käytetty keskeinen aineisto; 5) selvitys ympäristöstä sekä arvio hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutuksista, käytettyjen tietojen mahdollisista puutteista ja keskeisistä epävarmuustekijöistä, mukaan lukien arvio mahdollisista ympäristöonnettomuuksista ja niiden seurauksista; 6) selvitys hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuudesta; 7) ehdotus toimiksi, joilla ehkäistään ja rajoitetaan haitallisia ympäristövaikutuksia; 8) hankkeen vaihtoehtojen vertailu; 9) ehdotus seurantaohjelmaksi; 10) selvitys arviointimenettelyn vaiheista osallistumismenettelyineen; 11) selvitys siitä, miten yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta on otettu huomioon; sekä 12) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto 1–11 kohdassa esitetyistä tiedoista.

177 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 633.

valmistelu huomioon ottaen. Tarkemmin pykälässä mainittua mahdollisimman varhaista vaihetta ei tosin määritellä. Direktiivin mukaisesti YVA-lainkin mukaan arviointimenettely on kuitenkin suoritettava ennen kuin hankkeen toteuttamisen lupa myönnetään tai siihen rinnastettava päätös tehdään. YVA-lain 13 §:n 1 momentti kieltää lupaviranomaista tekemään lupapäätöstä tai siihen rinnastettavaa päätöstä, ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Lupapäätös on viimeisin aikaraja, mihin mennessä arviointimenettely on tehtävä, mutta muuten menettelyn aikataulua ei voi määritellä kuin hankkeesta vastaava<sup>178</sup>. Tällä voi katsoa olevan vaikutuksia myös osallistumisen ja vaikuttamisen toteutumiseen menettelyssä. Jos hankkeesta vastaava päättää toimittaa arviointiohjelman suunnittelun myöhäisemmässä vaiheessa, jolloin olennaisimmista asioista on jo etukäteen päätetty, saattavat tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet ja vuorovaikutus jäädä suppeiksi.

Esimerkiksi Hokkasen tapaustutkimuksessa ydinvoimalaitoksen ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskevassa arviointimenettelyssä menettelyllä täytettiin kyllä YVA-lain juridiset vaatimukset, mutta kirjallisista mielipiteistä syntyi vaikutelma, että loppusijoitusmalliin oltiin sitouduttu jo vuosia sitten<sup>179</sup>.

Pölönen kuitenkin huomauttaa, että YVA-lain 8 §:n mukaisesti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa muun hankesuunnittelun rinnalla aloitettu arviointimenettely voi vähentää menettelystä aiheutuvia välillisiä kustannuksia, jouduttaa lupamenettelyjä ja vähentää valitusprosessien kautta syntyviä viiveitä. Myöhään aloitettu arviointi sitä vastoin voi lisätä kustannuksia välttämättömänä odotusvaiheena. Loppuvaiheessa suoritettun arvioinnin pohjalta voi olla vaikea muuttaa jo pitkälle vietyä suunnitelmaa.<sup>180</sup> Vaikka hankkeesta vastaava siten itse vapaasti voi määritellä menettelyn aloittamisajankohdan, järjestelmä itsessään kannustaa sen varhaiseen aloittamiseen. Tällöin ennakkollisen osallistumisen merkittävyyskin voi tältä osin toteutua tehokkaammin.

### 5.1.2 Eurooppaoikeudelliset lähtökohdat osallistumisen toteuttamiselle menettelyn aikana

Lähtökohtia arviointimenettelyn osallistumisen toteuttamiselle löytyy YVA-direktiivin 6 artiklasta. Kumpulan mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn sisältyy

---

<sup>178</sup> Jantunen, Hokkanen 2010 s. 41.

<sup>179</sup> Hokkanen 2007 s. 201–202.

<sup>180</sup> Pölönen 2007 s. 275–276.

käsitteellisesti ajatus kansalaisten ja viranomaisten osallistumisesta. Sääntely rakentuu oletukselle, että kansalaisten ja viranomaistahojen lisääminen ja aikaistaminen kohottavat päätöksenteon laatua.<sup>181</sup> YVA-direktiivin 6 artiklassa siten asetetaan jäsenvaltioille tiedottamis- ja osallistamisvelvollisuuksia, jotka asettavat minimitason kansallisen lainsäädännön järjestämiselle. Artiklan 1 kohdan mukaan niille ympäristöasioista vastaaville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, on annettava mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen ja lupahakemusten osalta. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan yleisölle on joko julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin tavoin kuten sähköisin viestimin milloin mahdollista, ilmoitettava ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voi kohtuudella antaa, sellaisista seikoista kuten lupahakemuksesta, sovellettavasta arviointimenettelystä, toimivaltaisista viranomaisista ja tiedon saatavilla olosta<sup>182</sup>. Artiklan mukaan tiedottaminen kohdistuu siten laajempaan yleisöön, ei ainoastaan yleisöön, jota asia koskee. Artiklassa 3 säädetään niistä tiedoista, jotka on annettava tiedoksi yleisölle, jota asia koskee<sup>183</sup>.

YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohta asettaa vaatimuksia yleisön ja yleisön, jota asia koskee, osallistumiselle. Kohdan 4 mukaan yleisölle, jota asia koskee, on annettava tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja yleisöllä on oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna. Jäsenvaltioiden on myös 6 artiklan 5 kohdan mukaan määritettävä yksityiskohtaiset järjestelyt, joita toteutetaan yleisölle tiedottamiseksi sekä yleisön, jota

---

<sup>181</sup> Kumpulainen 2004 s. 279.

<sup>182</sup> YVA-direktiivi 2011/92/EU 6 artikla kohta 2, tiedot: a) lupahakemus; b) tieto siitä, että hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja, tarvittaessa, että siihen sovelletaan 7 artiklaa; c) yksityiskohtaiset tiedot toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat päätöksenteosta, joilta voi saada asiaa koskevia tietoja ja joille huomautukset tai kysymykset voidaan esittää, sekä yksityiskohtaiset tiedot määräaajoista huomautusten tai kysymysten esittämiselle; d) mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos, jos sellainen on; e) ilmoitus 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta; f) milloin, missä ja miten asiaa koskevat tiedot annetaan saataville; g) yksityiskohtaiset tiedot menettelyistä tämän artiklan 5 kohdan mukaista yleisön osallistumista varten.

<sup>183</sup> YVA-direktiivi 2011/92/EU 6 artikla kohta 3: Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan kohtuullisessa määräajassa: a) kaikki 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot; b) kansallisen lainsäädännön mukaisesti tärkeimmät toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille annetut selvitykset ja ohjeet, kun yleisölle, jota asia koskee, tiedotetaan asiasta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti; c) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (6) säännösten mukaisesti muut kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat merkityksellisiä päätöksen kannalta tämän direktiivin 8 artiklan mukaisesti ja jotka annetaan saataville vasta, kun yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.

asia koskee kuulemiseksi. Esimerkkeinä yleisön tiedottamisesta mainitaan sanomalehdessä ilmoittaminen ja ilmoitusten jakaminen. Yleisön, jota asia koskee, kuulemiskeinoiksi esitetään esimerkkeinä kirjalliset lausunnot ja julkiset kuulemiset. Kohdassa 6 näille vaiheille asetetaan vaatimukseksi kohtuulliset määräajat.

## **5.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen arviointiohjelmavaiheessa**

### **5.2.1 Arviointiohjelmasta tiedottaminen, lausunnot ja mielipiteet**

YVA-direktiivissä ei edellytetä osallistumista ohjelmavaiheessa. Suomi on kuitenkin monien muiden EU-maiden tavoin säätänyt arvioinnin rajauksen aikana toteutettavasta yleisön kuulemisesta. YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisen kannalta kansalaisten kuulemista jo ohjelmavaiheessa on pidetty Suomessa tärkeänä. Kaksivaiheisen kuulemisen on katsottu tukevan varhaista osallistumista.<sup>184</sup>

Osallistumiselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi on edellytettävä osallistumismahdollisuuksien ajoittamista siten, että viranomaiset ja muut tahot voivat esittää käsityksensä hankkeesta, sen vaihtoehtoista, arvioinnin tarpeesta ja laadusta sekä keinoista jo suunnitteluvaiheessa. Toiseksi on katsottu, että osallistumismuotoja on kehitettävä tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia tarjoaviksi ja vuorovaikutuksellisiksi.<sup>185</sup> Muiden vaatimusten lisäksi YVA-asetuksen 9 §:n kohdassa 6 säädetään osallistumisoikeuksien osalta, että arviointiohjelmassa on esittävä suunnitelma arviointimenettelyn ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä.

Kun hankkeesta vastaava YVA-lain 8 §:n mukaisesti toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle, on yhteysviranomaisen YVA-lain 8a §:n 1 momentin mukaan tiedotettava arviointiohjelmasta. Tiedottaminen on tehtävä viipymättä kuuluttamalla ohjelmasta vähintään 14 päivän ajan hankkeen todennäköisen vaikutusalueen kuntien ilmoitustauluilla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Kuulutus on myös julkaistava sähköisesti ja ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti

---

<sup>184</sup> Report from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions, COM(2009) 378. s. 6–7.

<sup>185</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 635.



leviävässä sanomalehdessä. Hallituksen esityksen mukaan arviointiohjelman vireilläolosta on tarkoitus tiedottaa niille, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. Näin kansalaisille ja yhteisöille varataan mahdollisuus saada riittävän varhain tieto hankkeesta sekä siitä, miten hankkeesta ja sen vaikutuksista on mahdollisuus esittää mielipiteitä.<sup>186</sup> Tiedottamisvelvollisuus kattaa siten YVA-direktiivissäkin mainitut molemmat yleisötyypit.

YVA-asetuksen 11 §:n mukaan kuulutuksesta on käytävä ilmi riittävästi yksilöidyt tiedot hankkeesta, sen sijainnista, hankkeesta vastaavasta sekä siitä, miten arviointiohjelmasta voi esittää mielipiteitä ja antaa lausuntoja. Lisäksi kuulutuksessa on mainittava, missä arviointiohjelma ja yhteysviranomaisen siitä myöhemmin antama lausunto pidetään nähtävinä arviointimenettelyn aikana. Jos hankkeeseen sovelletaan valtioiden välistä arviointimenettelyä, tämä on mainittava kuulutuksessa.

YVA-lain 8a §:n 4 momentin mukaan tiedottamisen ajankohta ja sisältö on kuitenkin määriteltävä siten, että hankkeesta vastaavan kilpailuasemaa ei vaaranneta. YVA-sääntelyn tavoite toteuttaa arviointi suunnittelun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa voi olla haitallinen hankkeesta vastaavalle. Hallituksen esityksen mukaan kilpailuasemaan vaikuttavina seikkoina olisi otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa hanketta koskevien tietojen julkistaminen varhaisessa vaiheessa saattaisi vaarantaa hankkeesta vastaavan taloudellisen aseman ja liike- ja ammattisalaisuuden. Yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan tulisi sopia ilmoittamisen ajankohdasta ja sisällöstä pitäen lähtökohtana hankkeesta vastaavan esittämää arviota ilmoittamisen varhaisimmasta mahdollisesta ajankohdasta sekä ilmoituksen sisällöstä.<sup>187</sup>

Yhteysviranomaisen on YVA-lain 8a §:n 2 momentin mukaan huolehdittava myös siitä, että arviointiohjelmasta varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Mielipiteiden esittämisessä kyseessä on laajempi osallistuminen, asianosaisuutta ei vaadita. Kirjalliset mielipiteet ovat kuitenkin arviointiohjelman ja -selostuksen aikana ainoat osallistumismuodot, jotka kansalaisille tulee YVA-lain mukaan tarjota<sup>188</sup>.

Pölösen mukaan osallisilla tulisi esimerkiksi olla aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa vaihtoehtoihin. Kun YVA-asetuksen 9 §:ssä säädetään, että arviointiohjelmassa on

---

186 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

187 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

188 Hokkanen 2007 s. 183.

esitettävä hankkeen vaihtoehdot, Pölönen esittää, että osallisillakin tulisi olla edellytyksiä esittää omia vaihtoehtojaan. YVA-direktiivin 5 artiklan 3 kohta on kirjoitettu siten, että vaihtoehtotarkastelun voi tulkita koskevan vain hankkeesta vastaavaa. Pölösen mukaan YVA-asetuksen 9 §:n ja 10 §:n sanamuodot eivät kuitenkaan rajaa vaihtoehtojen esittäjäksi vain hankkeesta vastaavaa. Sitä vastoin hän esittää, että YVA-lain 1 §:n tavoitesäännös, ennaltaehkäisyyn ja haittojen minimoinnin periaatteet, ja perustuslain 20 §:n mukainen tulkinta voivat edellyttää, että muiden esittämät vaihtoehdot on myös otettava huomioon ja perusteltava näiden mahdolliset karsimiset. Realististen vaihtoehtojen sivuuttaminen ilman perusteluita voi johtaa menettelyn riittämättömyyteen.<sup>189</sup> Menettelyn olennainen puutteellisuus on YVA-laissa valitusperuste (Tästä tarkemmin luvussa 6.2). Toisaalta Pölönen kuitenkin toteaa, että todellisuus ei vastaa lain kirjainta ja säädösten tulkinta on ristiriidassa oikeusperiaatteiden ja ympäristöperusoikeuden kanssa. Vaihtoehtoselvityksiä otetaan muilta tahoilta vajavaisesti huomioon.<sup>190</sup>

Yhteysviranomaisen on YVA-lain 8a §:n 2 momentin mukaan huolehdittava, että arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot ja varattava myös hankkeen vaikutusalueen kunnille tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta. Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää.

Arviointiohjelman tiedottamisesta voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin poiketa. YVA-lain 8a §:n 3 momentin mukaan arviointiohjelmasta ei tarvitse tiedottaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta siksi, että hankkeesta on jo muussa yhteydessä tässä laissa edellytetyllä tavalla tiedotettu ja kuultu niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan tällainen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi kaavoituksessa, ydinenergiain mukaisen periaatepäätöshakemuksen käsittelyssä, tai tiesuunnittelussa, jossa suunnittelun aloittamisesta tiedotettiin silloisen hallintomenettelylain (598/82) 13 §:n mukaisesti. Kynnys poikkeamiselle on pidettävä korkeana, tiedottamisen on oltava ilmeisen tarpeetonta.<sup>191</sup>

Tiedottamisesta ja kuulemisesta voidaan YVA-lain 21 §:n 1 momentin mukaan poiketa

---

189 Pölönen 2007 s. 225–227.

190 Pölönen 2007 s. 226–227.

191 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

tarpeellisilta osin, jos hanketta koskevat tiedot ovat julkisuuslain (621/1999) mukaisesti maanpuolustuksen kannalta salassapidettäviä. Lähtökohtana on, että nämäkin hankkeet toteutetaan YVA-lain mukaisessa järjestyksessä tiedottamisineen ja kuulemisineen. Perustuslain 12 §:n julkisuusperiaate on perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lailla ja välttämättömistä syistä<sup>192</sup>. Jos hankkeen tiedot kuitenkin ovat maanpuolustuksen kannalta salassa pidettäviä, arviointiohjelman ja arviointiselostuksen julkisesta tiedottamisesta ja kuuluttamisesta voidaan poiketa osaksi tai kokonaan<sup>193</sup>. Salassapitoperusteista määritellään yksityiskohtaisesti julkisuuslain 24 §:ssä.

### 5.2.2 Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta

Kun lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatusta määräajasta on kulunut enintään kuukausi, on yhteysviranomaisen YVA-lain 9 §:n 1 momentin mukaan annettava arviointiohjelmasta lausunto hankkeesta vastaavalle. Arviointiohjelmaa ei vahvisteta, vaan lausunto on lain mukaan riittävä. Näin pyritään siihen, että arviointiohjelma ei olisi liian joustamaton hankkeesta vastaavalle ja että hankkeesta vastaava voisi hankkeen suunnittelun ja vaikutusten selvittämisen aikana poiketa ohjelmasta ilman yhteysviranomaisen erillistä vahvistusta. Lausunnosta poikkeamiset ja tarkistukset tulee kuitenkin perustella arviointiselostuksessa.<sup>194</sup>

Lausunnossa on tarvittaessa todettava, miltä osin arviointiohjelmaa on tarkistettava. Tarkistukset voivat koskea esimerkiksi arvioitavien toteuttamisvaihtoehtojen riittävyttä ja edustavuutta, käytettyjä arviointimenetelmiä, vaikutusalueen rajausta, arvioinnin laajuutta ja arviointitulosten esittämistapaa.<sup>195</sup> Lausunnosta on myös käytävä ilmi, kuinka YVA-lain mukaisten tarpeellisten selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään ja sovitetaan tarpeen mukaan yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisten menettelyjen kanssa. Muista lausunnoista ja mielipiteistä on myös esitettävä yhteenveto. Yhteenvedon tarkoituksena on antaa yleiskuva arviointiohjelmaa koskevista näkemyksistä ja näin pyrkiä lisäämään arviointimenettelyn avoimuutta.<sup>196</sup>

---

192 Julkisuusperiaatteesta: Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006 s. 402.

193 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 21 §.

194 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 637.

195 Ibid.

196 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 637–638.

Pölösen mukaan yhteysviranomainen on avainroolissa arviointimenettelyn riittävyyden ja selvitysten laadunvarmistuksen kannalta. Yhteysviranomainen määrittää arvioinnin sisältövaatimuksia ja sen koordinoiti vaikuttaa keskeisesti siihen, mitä selvityksiä menettelyssä tehdään ja miten arviointi eri vaikutusten osalta toteutetaan.<sup>197</sup> Yhteysviranomaisella voidaan siten katsovan olevan myös määrittelyvaltaa siihen, miten osallistuminen arviointiselostusvaiheessa toteutetaan. Tällainen rooli ja hyvän hallinnon periaatteet turvaavat siten ainakin sen, että osallistuminen toteutetaan asianmukaisesti ja vähintään lain kirjaimen mukaisesti.

Hallituksen esityksen mukaan yhteysviranomaisen on lausunnon antamista varten neuvoteltava muiden asianomaisten viranomaisten kanssa siitä, kuinka YVA-lain edellyttämien selvitysten hankkiminen sekä niistä tiedottaminen ja kuuleminen järjestetään. Neuvotteluissa on tarkoitus myös sopia siitä, kuinka arviointimenettely ja siihen liittyvä tiedottaminen ja kuuleminen sovitetaan hanketta koskeviin muun lain mukaisiin menettelyihin.<sup>198</sup> Kun hankkeesta vastaava arviointiohjelmassa esittää näistä seikoista näkemyksensä, yhteysviranomaisen on muiden viranomaisten kanssa neuvoteltuaan arvioitava yhteensovittamisen ja tiedottamisen toimivuus<sup>199</sup>.

Lausunto arviointiohjelmasta, muut lausunnot ja mielipiteet on 9 §:n 2 momentin mukaan toimitettava hankkeesta vastaavan lisäksi asianomaisille viranomaisille. Laissa ei ole asiasta mainintaa, mutta arviointiohjelma ja siitä annettava lausunto ovat arviointimenettelyn ajan nähtävillä hankkeen vaikutusalueen kunnissa. Lausunnot toimitetaan käytännössä myös mielipiteiden esittäjille.<sup>200</sup> Todellisuudessa lausunnosta tiedottaminen siten toteutuu YVA-lain tiedottamisvelvollisuutta paremmin. Kenties tiedottamisen parempaa toteutumista ajatellen YVA-lakiin olisi asianmukaista kirjata velvollisuus ainakin ohjelmalausunnon kunnissa nähtävillä pitämisestä. Tällöin laissa lähinnä vahvistettaisiin käytäntö, mutta mahdolliset epäselvyydet käytännöistä vähenisivät.

Hankkeesta vastaavalla on 9 §:n 3 momentin mukaan oikeus saada yhteysviranomaiselta tämän hallussa olevat hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta tarpeelliset tiedot. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankkeen arviointivelvollisuus on hankkeesta

---

<sup>197</sup> Pölönen 2007 s. 190.

<sup>198</sup> HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 9 §.

<sup>199</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 637.

<sup>200</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 638.

vastaavalla ja valtion viranomaisen voi veloittaa hankkeesta vastaavaa viranomaisen suoritteista aiheutuneista kustannuksista<sup>201</sup>.

### **5.3 Osallistuminen ja vaikuttaminen arviointiselostusvaiheessa**

#### **5.3.1 Arviointiselostuksesta tiedottaminen, lausunnot ja mielipiteet**

Kun hankkeesta vastaava on toimittanut arviointiselostuksen yhteysviranomaiselle, on siitä myös, kuten arviointiohjelmasta, tiedotettava. Arviointiselostuksesta tiedottamisesta ja kuulemisesta säädetään YVA-lain 11 §:ssä. Pykälän ensimmäinen momentti vastaa sisällöltään lain 8 §:n 1 momenttia. Selostuksen tiedottamista koskevat samat määräajat ja vaatimukset kuin arviointiohjelman tiedottamista. Poikkeuksen tosin tässäkin tekevät YVA-lain 21 §:n mukaiset maanpuolustushankkeet. YVA-asetuksen 11 §:n arviointiohjelmasta koskevat kuuluttamisvaatimukset koskevat saman pykälän mukaan myös arviointiselostuksen kuuluttamista.

Yhteysviranomaisen on YVA-lain 11 §:n 2 momentin mukaan huolehdittava myös arviointiselostuksen kohdalla, että siitä pyydetään tarvittavat lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteiden esittämiseen. Myös arviointiselostuksen tapauksessa on varmistettava, että niille, joiden olohin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa sekä yhteisöille ja säätiöille, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, varataan mahdollisuus esittää arviointiselostuksesta, hankkeesta, sen vaihtoehtoista ja tehtyjen selvitysten riittävydestä, mielipiteensä<sup>202</sup>. Myös mielipiteiden esittämisen kriteerit ovat YVA-laissa samat kuin ohjelmavaiheessa. Kirjalliset mielipiteet ovat minimitaso. Vaikutusalueen kunnille on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa arviointiselostuksesta. Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää.

YVA-lain 11 §:n 3 momentin mukaan tiedottaminen ja kuuleminen voidaan järjestää hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.

---

201 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 9 §.

202 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 639.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tämä voisi tulla kyseeseen, jos muussa laissa säädettyä tiedottamista ja kuulemista ei ole vielä järjestetty ja arviointiselostuksesta kuuleminen voitaisiin järjestää tässä yhteydessä riittävän varhaisessa vaiheessa ottaen huomioon hanketta koskevat muut menettelyt. Ajankohdalla on tärkeä merkitys sen vuoksi, että arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto olisi oltava viranomaisen käytössä ennen kuin tehdään hanketta koskeva 13 §:ssä tarkoitettu lupa- tai siihen rinnastettava päätös. Tällainen menettelyjen yhdistäminen keventäisi ja jouduttaisi hanketta koskevaa viranomaiskäsittelyä ja lähentäisi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä varsinaisiin lupamenettelyihin.<sup>203</sup>

### 5.3.2 Yhteysviranomaisen lausunto arviointiselostuksesta

Yhteysviranomaisen on annettava YVA-lain 12 §:n mukaan myös arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä lausuntonsa hankkeesta vastaavalle kahden kuukauden kuluessa lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Lausunnossa on esitettävä yhteenveto muista lausunnoista ja mielipiteistä. Näin otetaan huomioon myös YVA-lain 1 §:n osallistumista koskeva tavoite ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus<sup>204</sup>. Lausunnot on liitettävä selostuksesta annettuihin lausuntoihin ja esitettyihin mielipiteisiin ja yhteysviranomaisen on esitettävä oma arvionsa arviointimenettelyn ja arviointiselostuksen riittävydestä ja laadusta huomioon ottaen lausunnoissa ja mielipiteissä esitetyt näkemykset<sup>205</sup>. Lausunto ei ole valituskelpoinen päätös.

Kun yhteysviranomainen toimittaa lausuntonsa, muut lausunnot ja mielipiteet hankkeesta vastaavalle, arviointimenettely päättyy. Hankkeesta vastaavan lisäksi lausunto on toimitettava tiedoksi hanketta käsitteleville viranomaisille, hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa maakuntien liitoille ja muille asianomaisille viranomaisille.

---

203 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 11 §.

204 Pölönen 2007 s. 188. Ks. myös HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 12 §, jonka mukaan: ”Yhteysviranomaisen tulisi lausunnossaan ottaa kantaa arviointiselostuksen riittävyyteen ja laatuun ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta ottaen huomioon muun muassa annetut lausunnot ja esitetyt mielipiteet.”

205 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 639.

## 5.4 Osallistumisesta muulla tavoin sopiminen ja arviointia

YVA-menettelyssä ohjelma- ja selostusvaihe muodostavat olennaisen osan kansalaisosallistumisen tavoitteen ja ympäristöperusoikeuden toteutumista. Molempiin vaiheisiin kuuluu laaja osallistujapiiri ja monien viranomaisten mukanaolo. Säännökset ovat kuitenkin väljiä siinä mielessä, että osallistuminen voidaan toteuttaa hyvin moni eri tavoin. Kansalaisosallistuminen voidaan molemmissa vaiheissa toteuttaa minimissään kirjallisilla mielipiteillä. Hokkanen näkee, että YVA:ssa toimijat ovat jo lähtökohtaisesti eriarvoisissa asemissa. Hankkeesta vastaava ja yhteysviranomaiset voivat täyttää osallistumisvaatimuksia koskevan lain kirjaimen, vaikka tosiasiassa osallistumista ei ole kovinkaan ansiokkaasti järjestetty. Tiedottaminen ja olennaisen tiedon jakaminen voidaan hoitaa huonosti, jolloin mielekkään osallistumisen mahdollisuudet estyvät hyvin konkreettisella tavalla. Toisaalta menettely voi olla hyvinkin asiantuntijavetoista ja osallistuminen on vain näennäistä toiminnan legitimointia suunnittelun arvojen, periaatteiden ja toimintatapojen pysyessä ennallaan.<sup>206</sup> Varsinaista menettelyvaihetta koskeva sääntely ei siten turvaa tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia kovinkaan kattavasti.

Arviointiohjelman ja arviointiselostuksen osallistumista koskevien 8a §:n ja 11 §:n säännökset ovat minimisäännöksiä. Osallistuminen pitää toteuttaa vähintään niiden vaatimassa laajuudessa. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tulisi kuitenkin olla vuorovaikutteinen prosessi, jossa rakennetaan vuoropuhelu eri osapuolten kesken. Hankkeesta vastaava ja yhteysviranomaiset voivatkin sopia YVA-lain 11a §:n mukaan tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä myös muulla tavalla. Vuorovaikutteisen osallistumisen ja erilaisten näkemysten tosiasiallisen välittymisen turvaamiseksi arvioinnin tavoitteita ja tuloksia voidaan käsitellä muun muassa eri sidosryhmien kanssa järjestettävissä neuvottelu- ja keskustelutilaisuuksissa, tiimityöskentelynä ja yleisötilaisuuksissa, joiden toteuttamisesta hankkeesta vastaava vastaa.<sup>207</sup> Pykälällä tarkoitetaan siis lain takaamia osallistumismahdollisuuksia kattavampaa osallistumista.

Mielenkiintoisesti ja Hokkasen sanomaa vahvistaen vastuu tällaisten osallistumismahdollisuuksien järjestämisestä on yhteysviranomaisella ja hankkeesta

---

<sup>206</sup> Hokkanen 2007 s. 263.

<sup>207</sup> Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 636.

vastaavalla. Tämä kuvastaa tavallaan YVA-järjestelmän luonnetta, jossa suurin osa määrittelyvallasta on viime kädessä näillä tahoilla. Toisaalta kuitenkin on perusteltua, että hankkeesta vastaavalla on asiassa sanavaltaa, kun hän myös vastaa osallistumismahdollisuuksien kustannuksista. Yhteysviranomaisella taas on sellaista menettelyjohtovaltaa, että sen voi katsoa kuuluvan mahdollisuuksien määrittelemiseen. YVA-lain ja YVA-asetuksen osallistumista ja vaikuttamista turvaavat pykälät ohjelma- ja menettelyvaiheessa ovat kuitenkin verrattain suppeita, joten parempien mahdollisuuksien käytön rajaaminen näille tahoille on jossain määrin ongelmallinen ratkaisu. Tosiasiallinen vaikuttaminen voi jäädä hankkeesta vastaavasta ja yhteysviranomaisesta riippuen vähäiseksi. Tällöin YVA-lain osallistumisen tavoite ja ympäristöperusoikeuden vaikutusmahdollisuuksien varaaminenkin on vaarassa jäädä lähinnä muodollisuudeksi.

Suomalaisessa YVA-järjestelmässä osallistumisen kannalta hyvänä asiana voidaan kuitenkin nähdä osallistumisen toteutumisen jo ohjelmavaiheessa. Vaikka seulontapäätös vaiheessa osallistuminen toteutuu astetta suppeammin, ohjelmavaiheessa se toteutuu jo täysimääräisenä YVA-lain kontekstissa. Tiedottamisvelvoitteet ovat laajemmat kuin esimerkiksi seulontapäätös vaiheessa. Kaikille osapuolille on myös varattava jonkinasteiset mahdollisuudet osallistua menettelyn molemmissa vaiheissa. YVA-direktiiviä pidemmälle viety kaksivaiheinen osallistuminen siten toteuttaa ennakkollisen osallistumisen tavoitetta jokseenkin vahvemmin kuin jos keinot olisi rajattu vain selostusvaiheeseen. Vaikka menettelyvaiheen osallistuminen saattaisikin jäädä toteutukseltaan lähinnä muodollisuudeksi, voi järjestelmän kaksivaiheisuuden nähdä kuitenkin YVA-lain tavoitesäännöksen ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta positiivisena ominaisuutena. Mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ovat sitä paremmat, mitä aikaisemmassa vaiheessa osallistuminen on mahdollista.



## 6 Arvioinnin merkitys ja arvioinnista valittaminen

### 6.1 Arvioinnin huomioon ottaminen

YVA-direktiivin 8 artiklan mukaan neuvotteluista ja menettelyn eri vaiheista saatavat tiedot on otettava huomioon lupamenettelyssä. 9 artiklan mukaan lupaviranomaisen on tiedotettava yleisöä muun muassa tärkeimmistä päätöksen sisältöseikoista ja perusteista. Artiklat muodostavat siis vähintäänkin huomioonottamis- ja perusteluvelvoitteen<sup>208</sup>. YVA-direktiivissä ei ole kuitenkaan velvollisuutta hylätä tai edes muokata hanketta, vaikka kyseessä olisi erittäin haitallisia ympäristövaikutuksia. De Sadeleerin mukaan direktiivin mukainen YVA-menettely on hyvä työkalu osapuolten informoimiseen ja viranomaisten velvoittamiseen perustelemaan päätöksensä, mutta ongelmaksi nousee, että menettelyt ja niiden tulokset eivät kuitenkaan velvoita hylkäämään lupia tai muuttamaan niiden lupaehtoja<sup>209</sup>.

YVA-lain 13 §:n 1 momentin mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hankkeesta vastaavan on siten sisällytettävä arviointiselostus hanketta koskevaan lupahakemukseen tai siihen rinnastuviin hakemusasiakirjoihin. Tämän YVA-järjestelmän keskeisen periaatteen tavoitteena on, että arviointiselostus saadaan hanketta käsittelevän viranomaisen tai muun päätöksentekijän käyttöön, koska arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto sisältävät tärkeää tietoa lupaharkintaa tai muuta hankkeen toteuttamisen kannalta olennaista päätöstä varten<sup>210</sup>.

Lupaviranomaisen tai lupapäätökseen rinnastettavan päätöksen tekevän viranomaisen on virallisperiaatteen mukaisesti tutkittava, ovatko luvan myöntämisen edellytykset olemassa ja tarvittaessa huolehdittava, että päätöksen tekemiseksi tarpeelliset ympäristövaikutuksia koskevat selvitykset hankitaan. Päätöksen tekevä viranomainen viime kädessä arvioi arvioinnin tulokset.<sup>211</sup>

---

208 Pölönen 2007 s. 156–157.

209 De Sadeleer 2002 s. 86–89.

210 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

211 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 642–643.

YVA-lain 13 §:n 2 momentin mukaan hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä onkin käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Vaikka YVA-menettely on ensi sijassa tiedonhankintakeino päätöksenteon tueksi, sillä on oltava merkitystä lupia koskevien ratkaisujen sisältöön<sup>212</sup>. Pykälässä ei kuitenkaan määritetä arvioinnin tulosten painoarvoa lupaharkinnan kannalta<sup>213</sup>. De Sadeleer onkin nostanut arviointimenettelyistä yleisesti esille, että viranomaisella on laaja valta päättää, miten se ottaa arviointitulokset huomioon vai ottaako ollenkaan<sup>214</sup>. Hallituksen esitys antaa tulosten huomioonottamisesta sen verran tietoa, että selvitykset vaikuttavat vain siinä laajuudessa kuin ne voidaan ottaa huomioon lupaa myönnettäessä<sup>215</sup>. Tällä tarkoitetaan sektorilakien lupaharkintaperusteita. Pölösen mukaan tulosten noteeraamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen, mutta muutoksenhakuprosesseissa pykälän asema on ollut heikko<sup>216</sup>.

Toinen ongelma arvioinnin huomioon ottamisessa on YVA-menettelyn ulkopuolisen päätöksentekojärjestelmän rakenne. Kun selvitykset voivat vaikuttaa vain siinä laajuudessa kuin ne voidaan lupaa myönnettäessä ottaa huomioon, sektorilainsäädännön rajoitteet voivat kaventaa lupaehtoja tavalla, joka rajaa YVA-menettelyssä esiin nostettuja seikkoja päätöksenteon ulkopuolelle.<sup>217</sup> YVA-menettelyn tulosten huomioonottaminen tapahtuu sen lain mukaan, johon päätös perustuu. Menettely ei kuitenkaan vaikuta sektorilain harkintaperusteisiin.<sup>218</sup> Esimerkiksi alueen asukkaille mahdollisesti hyvinkin merkittävät sosiaaliset vaikutukset voivat olla sellaisia, joita ei ole lupaharkinnassa mahdollista ottaa kunnolla huomioon. Osallistuminen YVA-lain lavean ympäristövaikutusten määritelmän mukaisesti siis voi tuottaa YVA-menettelyssä sellaista informaatiota, joka kuitenkin voi rajautua myöhemmin päätöksentekokriteerien ulkopuolelle.<sup>219</sup>

Ympäristönsuojelulakia (86/2000) ja sen mukaista ympäristölupaa on pidetty sellaisena

---

212 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 643.

213 Pölönen 2007 s. 161.

214 De Sadeleer 2002 s. 207–209.

215 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

216 Pölönen 2007 s. 165.

217 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 57.

218 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 61.

219 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 57.

järjestelmänä, joka ottaa arviointimenettelyn verrattain hyvin huomioon<sup>220</sup>. Lain 52 §:n 3 momentissa muun muassa edellytetään, että lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu lupaharkinnassa huomioon, jos YVA-lakia sovelletaan<sup>221</sup>. Myös ympäristönsuojelulain esitöissä kuitenkin todetaan, että saadut selvitykset vaikuttaisivat päätöksentekoon vain siinä laajuudessa kuin ne voidaan ottaa huomioon ympäristölupaa myönnettäessä<sup>222</sup>. Vaikka huomioonottamisvelvollisuus on kirjattu molempiin lakeihin, ympäristönsuojelulaki kuitenkin sanelee, mitkä seikat otetaan huomioon. Ympäristönsuojelulain soveltamisala rajaa osan ympäristövaikutuksista, erityisesti toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta aiheutuvat luonto- ja maisemavaikutukset, lain tarkastelupiirin ulkopuolelle<sup>223</sup>.

KHO on ottanut asiaan kantaa ratkaisussaan 2005:27. Ympäristölupavirasto oli myöntänyt ympäristöluvan turvetuotannon aloittamiselle. Hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsottiin, että hanke ei aiheuttanut ympäristönsuojelulain mukaista ympäristön pilaantumista, eikä luonnonsuojelusäännöksistäkään aiheutunut estettä luvan myöntämiselle. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä oltiin selvitetty, että turvetuotanto merkitsi toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Tällaiset vaikutukset eivät olleet kuitenkaan seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, eivätkä ne siten olleet seurausta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Vaikka näihin seikkoihin oltiin kiinnitetty huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, vaikutuksia ei kuitenkaan muiden lakien mukaisten perusteiden puuttuessa ollut mahdollista ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa.

Tapauksessa 2005:70 oli kyse myös turvetuotantohankkeesta. Tällä kertaa KHO kuitenkin katsoi, että hanke aiheutti ympäristönsuojelulain mukaisia terveyshaittoja ja merkittävää ympäristön pilaantumista. Hanke aiheutti myös muun muassa laissa eräistä naapuruussuhteista (26/1920) tarkoitettua kohtuutonta rasitusta asuinkiinteistölle. Lupapäätös siten hylättiin. Mainitsemisen arvoista on kuitenkin se, että KHO:n perusteluissa todettiin, että sillä, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota YVA-lain mukaisessa arviointimenettelyssä, ei ollut vaikutusta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan.

Toisena esimerkkinä toimii metsälainsäädäntö. YVA-asetuksen 6 §:n mukaan metsähanke on arvioitava, jos kyseessä on yli 200 hehtaarin laajuinen, yhtenäiseksi katsottavan alueen

---

220 YVA:lla on käytännössä nähty merkittävässä hankkeissa olevan jopa ympäristöluvan laatimista ja hakemuksen käsittelyä helpottava vaikutus, kun monet tarvittavat selvitykset on tehty jo arviointimenettelyssä. Ks. Warsta 2008 s. 90.

221 Lupapäätöksen sisällöstä myös esim. Hollo 2004 s. 334–336. Arviointimenettelyn huomioon ottamisesta Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 1429–1430.

222 HE 84/1999 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 52 §.

223 Pölönen 2007 s. 167.

metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla. Pölösen mukaan sääntely on muotoiltu niin, että metsähankkeet eivät käytännössä voi tulla arviointivelvollisiksi<sup>224</sup>. Arviointivelvollisuus voi periaatteessa kuitenkin syntyä YVA-lain 4 §:n 2 ja 3 momentin ja YVA-asetuksen 7 §:n perusteella, vaikutusperusteisesti. Pölösen mukaan tällaisia arvioita ei kuitenkaan ole juurikaan tehty, vaikka aihetta olisi ollut<sup>225</sup>. Syynä on, että metsälain (1093/1996) mukainen ennakkovalvonta perustuu lupamenettelyyn sijaan ilmoitusjärjestelmään. Lain 14 §:n mukaan metsähankkeen toteuttajan täytyy ennen hankkeen aloittamista tehdä metsänkäyttöilmoitus<sup>226</sup>. Ilmoituksesta ei tehdä vahvistuspäätöstä<sup>227</sup>. Näin ollen YVA-lain 13 §:n 1 momentin luvitusta lykkäävän vaikutuksen tarkoitus on tällaisissa metsälain mukaisissa hankkeissa käytännössä toimimaton. Viime kädessä arviointivelvollisuus selvitetään lupamenettelyssä, mutta kun menettelyä ei ole, potentiaalisesti arviointivelvolliset hankkeet jäävät vaille arviointia. Sitä myöten YVA-lain tarjoamat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jäävät toteutumatta.

Tähän on kuitenkin YVA-laissa joltain osin varauduttu. Jos hanketta, joka ei edellytä mitään sektorilakien mukaisia lupia tai päätöksiä, aloitetaan toteuttamaan ennen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, ELY-keskuksella on YVA-lain 18 §:n mukaan oikeus asettaa uhkasakkolain (1113/1990) mukainen uhkasakko hankkeen toteuttamisen keskeyttämiseksi siihen saakka, kunnes arviointimenettely on suoritettu. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus koskee tilanteita, joissa viranomainen ei voi käyttää 17 §:n mukaista valitusoikeuttaan<sup>228</sup>. Kyseessä on siis sellaiset metsälain kaltaiset hankkeet, jotka eivät vaadi minkäänlaista lupamenettelyä. Aiemmin tällaisia hankkeita, jotka eivät edellyttäneet lupaa, mutta edellyttivät ympäristövaikutusten arviointia, olivat mittavat maanpäälliset sähköjohdot, kaasun, öljyn tai kemikaalien kuljetukseen tarkoitetut siirtoputket ja kaukoliikenteen rautatiet. Nykyään Århusin sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen nämäkin hankkeet tarvitsevat lain eräiden ympäristön

---

224 Pölönen 2007 s. 266.

225 Pölönen 2007 268–270.

226 Metsänkäyttöilmoituksesta esim. Kiviniemi 2004 s. 333–336.

227 Ks. HE 63/1996 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 14 §, jonka mukaan vahvistuspäätöksiin perustuvaa ennakkovalvontaa ei ole katsottu mahdolliseksi ehdottaa muun muassa sen vuoksi, että tällainen järjestelmä vaatisi paljon hallinnollisia voimavaroja.

228 HE 319/1993 Yksityiskohtaiset perustelut 18 §.

käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004) mukaisen lunastusluvan. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan perustuva hanke, jossa sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty, on kuitenkin sellainen hanke, johon lunastuslain mukainen menettely ei tule sovellettavaksi.<sup>229</sup>

Pykälä on tarpeellinen siinä mielessä, että hankkeet, joiden sektorilait eivät huomioi YVA:a vahvasti, on kuitenkin mahdollista asettaa YVA:n alaiseksi. ELY-keskuksella on siten merkittävä keino toteuttaa YVA-direktiivin ja YVA-lain tavoitetta näissäkin tapauksissa, joissa muuten arviointivelvollisuuden mahdollisuus saattaisi olla rajallinen. Pykälä ilmentää viranomaisen portinvartijaroolia ympäristökysymyksissä ja velvollisuutta toteuttaa perustuslain 20 §:n mukaista vastuuta ympäristöstä. ELY-keskuksen tulisi viran puolesta olla valmis käyttämään pakkokeinoja tilanteissa, joissa ilmeisiä merkittäviä ympäristövaikutuksia voi esiintyä. Pykälää ei kuitenkaan ilmeisesti täysimääräisesti hyödynnetä, jos edellä mainittuja metsähankkeita ei juurikaan arviointivelvollisiksi alisteta.

YVA-lainsäädäntö ja sektorilainsäädäntö eivät siten kaikilta osin vastaa toisiaan, joka heikentää arvioinnin tulosten välittymistä päätöksentekoon ja siten myös osallistumisen tehokkuutta<sup>230</sup>. YVA-lainsäädännön takaamat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet siis viime kädessä toteutuvat vaihtelevasti sen mukaan, miten sektorilainsäädännössä huomioidaan arviointimenettely ja sen tulokset. Ympäristönsuojelulaki toteuttaa tavoitetta astetta mallikkaammin, mutta siinäkin on puutteita. Toisaalla on taas sektorilainsäädäntöä johon YVA:n tarkoitus ja vaikutukset eivät pure juuri ollenkaan, kuten metsälaki ja sen mukaiset hakkuut. Tällainen vaihtelevuus on YVA:n ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta ongelmallista, kun osallistuminen ja vaikuttaminen voi olla osittain merkityksetöntä ja joissain tapauksissa jopa mahdotonta<sup>231</sup>.

Osallistumisen ja koko YVA-järjestelmän mielekkyyden kannalta voisikin olla perusteltua korottaa arviointimenettelyn selvityksien vaikuttavuutta lupaharkinnassa. Pölönen on ehdottanut, että YVA:n vaikuttavuutta päätöksentekoon voitaisiin edistää kahdella tavalla. Ensinnäkin hanketyyppien lupaharkintaa ohjaavia säännöksiä voitaisiin täydentää ympäristöllisillä elementeillä samaan tyyliin kuin ympäristönsuojelulaissa. Toiseksi YVA-lakiin voitaisiin ottaa säädös, joka kieltäisi luvan myöntämisen hakemuksen mukaisena

---

229 Kumpula teoksessa Kuusiniemi ym. 2013 s. 642.

230 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 62.

231 Ks. myös Kumpula 2006 s. 22 silloisesta kaivoslaista ja YVA:n merkittävydestä siinä.

hankkeelle, jos siitä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä.<sup>232</sup> Voitaisiinko tässä mennä jopa niin pitkälle, että YVA-laissa säädettäisiin lupamenettelyn lisäharkintaperusteista silloin, kun menettelyä sovelletaan? YVA:ssa selvitetty YVA-lain 2 §:n 1 kohdan mukaiset vaikutukset ja niistä esitetyt mielipiteet tulisi lupamenettelyssä ottaa harkintaperusteina huomioon. Sektorilakeihin otettaisiin viittaussäännöt, joissa viitattaisiin YVA-lain harkintaperusteisiin menettelyä sovellettaessa. Hankkeet, joita menettelyt koskevat ovat kuitenkin sen verran merkittäviä ja menettelyiden soveltamiskynnys on korkea, joten senkin puolesta huomioonottamisvelvollisuutta voitaisiin laajentaa. Ongelmana tässä tosin saattaa olla kyseessä olevan lupaviranomaisen kyky ja edellytykset arvioida arviointimenettelyssä tehtyjä selvityksiä kattavasti sovellettavan sektorilain tavanomaisten harkintaperusteiden ulkopuolelta. Myös hankkeesta vastaavan oikeusturva saattaisi kärsiä, kun harkintaperusteet vaihtelisivat muun muassa hankkeiden koon ja vaikutusten mukaan. Pölönen on omassa ehdotuksessaan nostanut myös esiin, että YVA-lain aineellista merkittävyyttä nostettaessa sillä saattaisi olla kilpailun edellytysten kannalta merkittäviä kustannusvaikutuksia ja siten siitä pitäisi säätää unionitasolla<sup>233</sup>.

## 6.2 Arvioinnista valittaminen

Kuten seulontapäätöstä, myös suoritettua ympäristövaikutusten arviointia koskee YVA-direktiivin 11 artikla. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisöllä, jota asia koskee, on mahdollisuus saattaa yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan koskevien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

YVA-lain 17 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskuksella on oikeus valittaa hanketta koskevasta lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteuttamisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, että ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti. Alun perin valitusoikeus ei koskenut puutteellisesti suoritettua arviointimenettelyä, ainoastaan tilannetta, jossa menettelyä ei oltu suoritettu ollenkaan<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> Pölönen 2007 s. 172–178.

<sup>233</sup> Pölönen 2007 s. 177.

<sup>234</sup> Näin esim. HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 17 §.

Muut tahot voivat YVA-lain 17 §:n 2 momentin mukaan hakea puuttuvan tai puutteellisen arviointimenettelyn perusteella hakea muutosta erityislakien valitusoikeutta koskevien säännösten mukaisesti. Hallituksen esityksessä säännöksen tarpeellisuutta perustellaan sillä, että arviointimenettelyssä ei tehdä asiaa koskevaa ratkaisua. Erityislaeilla säädetään asianosaisen oikeudesta valittaa, jotka valitusoikeuden perusteiltaan ja laajuudeltaan vaihtelevat. Puuttuva tai puutteellinen arviointimenettely on siis valitusperuste.<sup>235</sup> Valitusperusteet ovat samat kuin ELY-keskuksella.

Lakimuutoksella 458/2006 valitusperusteeksi lisättiin arvioinnin olennainen puutteellisuus. Hallituksen esityksen mukaan puutteellisuuden peruste voi olla sisällöllinen sekä menettelyllinen. Sen tulisi kuitenkin olla arviointimenettelyn tarkoitukseen ja sen sisällölle asetettaviin vaatimuksiin nähden olennainen. Yhteysviranomaisen antamilla lausunnoilla tulisi olla keskeinen merkitys puutteellisuutta arvioitaessa.<sup>236</sup> Arvioinnin puutteellisuuden lisääminen valitusperusteeksi voidaan katsoa parantavan osallisten muutoksenhakumahdollisuuksia. Tämä taas lisänee yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaavan velvoitetta toteuttaa arviointimenettely kunnolla ja vahvoin perustein. Perusteltu ja huolellisesti toteutettu arviointi voi myös parantaa osallistumismahdollisuuksia, kun YVA-lainsäädännön tarjoamat osallistumismahdollisuudet on otettava huomioon. Tässä mielessä lisäys on ollut paikallaan ja osaltaan parantanut YVA:n osallistumisen toteuttamista.

Sektorilaeilla säädeltynä muutoksenhakuoikeudet jakaantuvat kuitenkin epätasaisesti. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisten lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelullisilla rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä<sup>237</sup>. Toisaalta esimerkiksi laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), jota sovelletaan esimerkiksi kaasuputkihankkeissa, ei ole erityissäännöksiä

235 HE 319/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 17 §.

236 HE 210/2005 vp. s. 10.

237 Ympäristönsuojelulaki 86/2000 97 §: Valitusoikeus on: 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea; 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella; 5) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

valitusoikeudesta. Valitusoikeus määräytyy siten hallintolainkäyttölain (585/1996) 6 §:n 1 momentin mukaan. Päätöksestä saisi valittaa tällöin vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. YVA-lain ja sektorilakien välinen suhde johtaa siihen, että laajemmat osallistumisoikeudet eivät muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksissa toteudu tasapuolisesti.

Korkein hallinto-oikeus onkin ottanut asiaan kantaa ratkaisussa 2011:49. Asiassa Hyvinkäällä kotipaikkaansa pitävä Kaukasten Asukasyhdistys ry oli sellainen järjestö, jonka tarkoituksena oli muun ohella selvittää kaikkia asumiseen ja ympäristöön liittyviä kysymyksiä, ja vaikuttaa asukkaiden etujen mukaisen asunto-, ympäristö- ja aluepolitiikan aikaansaamiseen. Hyvinkäällä sijaitsevalle Kaukasten alueelle oltiin rakentamassa kaasuputkea, josta oltiin tehty ympäristövaikutusten arviointimenettely ja jolle valtioneuvosto oli myöntänyt lunastuslain mukaisen lunastusluvan. Asukasyhdistyksen mielestä arviointimenettely oltiin suoritettu puutteellisesti, mutta valitusoikeus määräytyi lunastuslain ja sitä kautta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisesti, jolloin yhdistyksellä ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaisesti valitusoikeutta, koska se ei ollut asiassa suoraan asianosainen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin ”yleisö, jota asia koskee”-määritelmä ja sopimuksen 9 artiklan 2 kohta ja direktiivin 10 a artikla (nykyinen 11 artikla), joissa edellytetään näille tehokkaita muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia, sekä unionin oikeuskäytäntö viittasivat siihen, että yhdistyksellä oli valitusoikeus. Yhdistystä voitiin pitää yleisönä, jota asia koskee, ottaen huomioon sen tarkoitus ja ympäristönäkökohtiin liittyvät valitusperusteet.

Tapaus tuo esiin sen, että valitusoikeuksien osalta YVA-lainsäädäntö ei toteuta sille kansainvälisesti asetettuja vaatimuksia. Sektorilakien määrittelyt valittamaan oikeutetuista voivat olla suppeampia kuin kansainvälinen sääntely edellyttäisi, jolloin YVA-lainsäädännön tavoitteet eivät pääse täysimääräisesti toteutumaan. Tästä herää kysymys, että kun korkea tuomioaste joutuu jo nyt ohittamaan kansallisen lainsäädännön kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi, olisiko tällainen puute mahdollista korjata YVA-lain ja sektorilainsäädännön valittamaan oikeutettujen piirin yhtenäistämisellä? Tämä voisi tapahtua siten, että YVA-laissa lueteltaisiin valittamaan oikeutetut silloin, kun menettelyä sovelletaan ja sektorilakiin voitaisiin lisätä sen tyylinen säännös, että sovellettaessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä valittamaan oikeutettuja olisivat myös kaikki YVA-laissa valittamaan oikeutetut tahot YVA-laissa esitetyin valitusperustein. Tällöin sektorilait pitäisivät pääosin oman rakenteensa valittamaan oikeutetuista, mutta yleisöllä, jota asia koskee, olisi kuitenkin yhtenäiset mahdollisuudet hyödyntää YVA:a koskevat valitusperusteet riippumatta sektorilaista. Yhtenäiset valitusoikeudet toteuttaisivat tehokkaammin kansainvälisesti säädeltyjä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia, kuten



myös YVA-lain omaa tavoitetta sekä ympäristöperusoikeuden toteutumista.

## **7 Johtopäätökset**

### **7.1 Johtopäätökset ennen arviointia tapahtuvasta osallistumisesta**

Tässä työssä on pyritty selvittämään YVA-menettelyn osapuolten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Tarkoituksena on ollut selvittää hankkeesta vastaavan, viranomaisen ja kansalaisten keinoja siten, että pohjana on ollut kansalaisosallistumisen tai toisin sanoen suoran osallistumisen ajatus. Selvitettävänä on ollut, miten suomalainen YVA-lainsäädäntö toteuttaa ympäristöoikeudessa tyypillistä suoran osallistumisen tavoitetta. Keinoja on arvioitu vaiheittain aina YVA-velvollisuuden mahdollisuuden tulosta yhteysviranomaisen tietoon arviointimenettelyn vaikuttavuuden arviointiin lupapäätöstä tehdessä. Seuraavassa kootaan menettelyn eri vaiheita koskevat osallistumista ja vaikuttamista koskevat havainnot.

Suora osallistuminen voi tulla mahdolliseksi jo ennen kuin YVA-menettelyä on aloitettu, jos katsotaan, että hankkeella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-asetuksen 6 §:n mukaiset hankkeet tulevat suoraan lain ja asetuksen nojalla YVA-velvollisiksi, mutta harkinnanvaraiset hankkeet vaativat seulontapäätöksen. Kuka tahansa voi tuoda mahdollisen YVA-velvollisen hankkeen yhteysviranomaisen tietoon. Joillain viranomaistahoilla, kuten lupaviranomaisella, voi olla jopa velvollisuus tähän. Myös kansalaiset voivat näin tehdä, vaikkakaan YVA-laissa ei asiasta ole mainintaa. Lakiin voitaisiinkin kirjata tällainen pykälä, että myös kansalaistahot voisivat tehdä perusteltuja esityksiä aloittaa YVA. Näin aloiteoikeudet olisivat selkeämmät ja oikeus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon olisi konkreettisemmin esillä.

Kun tällaisen hankkeen YVA-velvollisuus tulee arvioitavaksi, hankkeesta vastaavan ja yhteysviranomaisen selvitysvastuut voivat näyttäytyä jossain määrin epäselvinä. Yhteysviranomaisella on kuitenkin virallisperiaatteen mukaan asiassa selvitysvastuu ja toisaalta hankkeesta vastaavalla on hankkeensa vaikutuksista selvilläolovelvollisuus. YVA-menettely ei ainakaan näillä perustein siten kovin helposti voi tarvittaessa jäädä soveltamatta ja näin menettelyn osallistumista ja vaikuttamista koskevat keinotkin on turvattu tältä osin.

Yhteysviranomaisen tehdessä seulontapäätöstä tällä on harkintavaltaa. Tämän on kuitenkin pysyttävä harkintavaltansa rajoissa, jota rajoittaa ensinnäkin YVA-laki ja YVA-asetus, mutta vahvasti myös EU-oikeuden mukainen tulkinta. Yhteisön ja unionin tasolla on etenkin oikeuskäytännössä YVA-velvollisuutta tulkittu unionin tavoitteiden mukaisesti, joka tarkoittaa, että kynnys soveltaa menettelyä on pidettävä matalana. Kaikki hankkeet, joilla saattaa yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on asianmukaisesti arvioitava. Tiukasti rajattu harkintavalta toteuttaa myös YVA-menettelyssä säädettyjen osallistumiskeinojen ja siten myös ympäristöperusoikeuden parempaa toteutumista.

Seulontapäätöstä tehdessä hankkeesta vastaavaa on kuultava ja asianomaisten viranomaisten kanssa on käytävä neuvotteluita. Seulonnan vireillä olosta tiedottamista tai yleisön kuulemista ei kuitenkaan edellytetä ennen päätöksentekoa, joka vaikuttaa negatiivisesti ennakkollisen osallistumisen tosiasialliseen toteutumiseen. Epäselvempiä laintulkintatilanteita varten, joissa hankkeen koko on hyvin lähellä hankeluettelon rajaa, voisi olla perusteltua kehittää joustavaa sääntelyä, joka mahdollistaisi seulonnan vireilläolosta tiedottamisen ja yleisön kuulemisen yhteysviranomaisen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta.

Seulontapäätös on perusteltava huolellisesti. Tämän voi katsoa olevan hankkeesta vastaavan oikeusturvan sekä myös kansalaisosallistumisen kannalta hyvä asia. Kattavat perustelut lisäävät päätöksenteon legitimitettä ja voivat vähentää tarpeettomia muutoksenhakuja.

Seulontapäätöksestä on myös tiedotettava. Aikaisempaan tilaan nähden seulontapäätösten tiedottamisvelvollisuus on kohentanut ennakkollista osallistumista ja tiedonsaantia. Päätöksestä tiedottaminen on kuitenkin suppeampaa kuin varsinaisissa ohjelma- ja selostusvaiheissa. Pelkkä kuntien ilmoitustauluilla kuuluttaminen ja päätöksen sähköinen julkaiseminen eivät välttämättä tavoita kaikkia asiasta kiinnostuneita.

YVA-menettelystä voidaan poiketa, vaikka tällä olisikin merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että vaikutukset on selvitetty jossain aiemmassa menettelyssä ja kaikkia osapuolia on asianmukaisesti kuultu. Sinällään poikkeaminen ei

siis heikennä osallistumisen toteutumista. Toisaalta YVA-laissa selvitetään vaikutuksia kattavammin kuin muissa menettelyissä, joten joitain näkökantoja saattaa jäädä esittämättä. Myös joistain puolustusvoimien hankkeita koskevista menettelyistä voidaan poiketa. Näiden poikkeamispäätösten edellytykset ovat kuitenkin sen verran korkeita, että niillä ei voida katsoa olevan sanottavammin osallistumista heikentävää vaikutusta. Jos on, syyt ovat silloin painavia.

Seulontapäätöksestä voivat suoraan valittaa hankkeesta vastaava ja ELY-keskus. ELY-keskuksen valitusoikeus on kuitenkin YVA-laissa sidottu tärkeän julkisen intressin valvomiseen, tässä tapauksessa hallinto- ja oikeuskäytännön turvaamisen varmistamiseen. Oikeuskäytännössä ELY-keskuksen valitusoikeutta on kuitenkin tulkittu laajentavasti. Perusteena on ollut muun muassa hankkeesta vastaavan oikeusturva. Laajennettuna valitusoikeus voi myös edistää kansalaisosallistumista, jos ELY-keskuksen rooli nähdään juurikin portinvartijana, jonka viran puolesta on puolueettomasti arvioitava YVA:n tarpeellisuutta.

Muut tahot voivat valittaa seulontapäätöksestä vain lupa-asiasta valittamisen yhteydessä. Tämä on kuitenkin huomattava parannus aikaisempaan oikeustilaan, jossa kielteiset seulontapäätökset annettiin lausuntoina, joista ei voitu valittaa. Lausunnot olivat ongelmallisia myös siinä mielessä, että tuomioistuimilla ei ollut toimivaltaa puuttua niihin, vaikka ympäristövaikutusten arviointi olisi ollutkin tarpeen. Hankkeesta vastaava oli ainut taho, jolla oli tehokkaat oikeussuojakeinot seulontapäätökseen. Tähän nähden nykytila, jossa päätöksestä voidaan valittaa ja johon tuomioistuimella on toimivaltaa vaikuttaa, on selvä parannus aikaisempaan. Päätösten perusteluiden laadun on voitu nähdä paranevan, ja täten myös ratkaisujen legitimitetin. Haittaa kärsivien oikeusturva ja ympäristöetujen toteuttamismahdollisuudet ovat parantuneet.

Vaikutuskeinot ennen menettelyä jakaantuvat jokseenkin tasaisesti. Kansalaisten laajat aloiteoikeudet, hankkeesta vastaavan selvilläolovelvollisuus sekä viranomaista koskeva virallisperiaate ohjaavat YVA-menettelyä vaativat hankkeet menettelyharkintaan. Viranomaisen harkintavallan rajoitteet myös turvaavat sen, että arviointi tarvittaessa aloitetaan asianmukaisesti. Täten aloittamisvaiheen lähtökohdat luovat YVA-lain 1 §:n tavoitteiden ja perustuslain 20 §:n toteutumiselle hyvät edellytykset. Muutoksenhakuoikeudet ovat muille osallisille kuin hankkeesta vastaavalle ja ELY-

keskukselle epäedullisemmat, mutta valitusoikeus lupa-asian yhteydessä osittain korjaa tätä puutetta.

## **7.2 Johtopäätökset arvioinnin aikana tapahtuvasta osallistumisesta**

Varsinaisen arviointimenettelyn aikana osapuolilla on laissa säädettyjä mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Suomessa on joidenkin muiden EU-maiden ohella jaettu YVA-menettely kahteen vaiheeseen. EU-oikeudellinen sääntely ei edellytä kuulemisten järjestämistä arviointiohjelmavaiheessa, mutta suomalaisessa lainsäädännössä tästä on kuitenkin säädetty samassa laajuudessa kuin arviointiselostusvaiheessa. Kaksivaiheisen kuulemisen on katsottu tukevan varhaista osallistumista. Tällaisia vaikutuksia sillä varmasti onkin ja vaikka seulontavaiheessa ennakollinen osallistuminen ei vielä täysimääräisenä toteutunut, osallistumismahdollisuudet ohjelmavaiheessa osittain paikkaavat tätä puutetta.

Hankkeesta vastaavalla on varsin vapaat kädet päättää arviointimenettelyn aloittamisesta. Viimeinen raja on lupavaihe, lupaa ei saa myöntää jos vaadittavaa arviointia ei ole suoritettu. Siten, jos menettelyn suorittaminen jätetään hankkeen suunnittelun myöhäiseen vaiheeseen, voivat vaikutusmahdollisuudet jäädä tosiasiasa vain prosessin muodolliseksi oikeuttajaksi vailla oikeaa merkitystä. Hankkeesta vastaavalla on siten paljon määrittelyvaltaa sen suhteen, mikä arvo arviointimenettelylle ja siinä vaaditulle osallistumiselle hänen hankkeessaan annetaan. Toisaalta hankkeesta vastaavan etuna saattaa olla ajoittaa YVA varhaisempaan vaiheeseen. Näin voidaan välttää tarpeettomia odotusaikoja ja hankalia muutoksenhakuprosesseja. Järjestelmä tavallaan ohjaa hankkeesta vastaavaa toteuttamaan arvioinnin aikaisessa vaiheessa, joka voi parantaa tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia.

Arviointiohjelmasta on tiedotettava laajasti. Tiedottaa täytyy ainakin kuntien ilmoitustauluilla, sähköisesti ja vaikutusalueen sanomalehdessä. Tiedottaminen tapahtuu kuitenkin siinä mielessä hankkeesta vastaavan ehdoilla, että yhteysviranomaisen on käytävä tämän kanssa neuvotteluja tiedottamisen ajankohdasta. Tarkoituksena on varjella hankkeesta vastaavan taloudellista asemaa ja liike- ja ammattisalaisuuksia. Kun hankkeesta vastaavan arviota tiedottamisen ajankohdasta on pidettävä lähtökohtana tiedottamiselle, on

hankkeesta vastaavalla tässäkin merkittävää määrittelyvaltaa.

Yhteysviranomaisen on kuitenkin huolehdittava, että kaikki kiinnostuneet voivat esittää ohjelmasta mielipiteensä. Mielipiteillä tulisi olla aitoa merkitystä päätöksentekoon. Esimerkiksi arviointiohjelmassa esitettyjen hankevaihtoehtojen ohella myös muilla tulisi olla mahdollisuus esittää sellaisia realistisia vaihtoehtoja, jotka tulisi ottaa huomioon. Huomioimatta jättäminen voi periaatteessa olla menettelyvirhe, mutta käytännössä tällaiselle ei ole annettu suurempaa arvoa edes tuomioistumissa. Toiseksi YVA-lain kuulemisvelvollisuus mielipiteiden osalta täyttyy kirjallisten mielipiteiden esityspyynnöllä, joka on osallistumiskeinona suppea. Myös vaikutusalueen kunnille on varattava mahdollisuus esittää mielipiteensä ja asianomaisilta viranomaisilta on hankittava tarvittavat lausunnot.

Tiedottamisesta arviointiohjelmavaiheessa voidaan tietyin edellytyksin poiketa. Jotkut maanpuolustushankkeet ovat sellaisia, että salassapidettävien tietojen vuoksi tiedottamista ei edellytetä. Julkisuuperiaate on kuitenkin etusijalla ja salassapitoperusteita on tulkittava suppeasti. Toiseksi tiedottamisesta voidaan poiketa, jos jossain muun lain mukaisessa menettelyssä on jo tiedotettu ja kuultu kaikkia tahoja. Tällöinkin poikkeamisen kynnyksen on oltava korkea ja kuulemisen ilmeisen tarpeetonta.

Yhteysviranomainen antaa arviointiohjelmasta lausuntonsa. Yhteysviranomaisella on tässä vaiheessa olennainen rooli arviointimenettelyn riittävyiden ja selvitysten laadunvarmistuksen kannalta. Tämän koordinointi vaikuttaa siihen, mitä selvityksiä arvioinnissa tarvitaan ja miten vaikutuksia arvioidaan. Yhteysviranomaisella siten on valtaa vaikuttaa siihen, millaiseksi menettely muodostuu. Jos viranomainen toimii hyvän hallinnon mukaisesti, se ottaa kaikki näkökannat huomioon ja menettelystä muodostuu paremmin osallistava.

Arviointiselostusvaiheen osallistumissäädökset ovat hyvin samanlaisia kuin arviointiohjelmavaiheessa. Mielipiteiden osalta kirjalliset mielipiteet ovat riittäviä ja muutenkin asetelmat osapuolten välillä pysyvät hyvin samanlaisina kuin arviointiohjelmavaiheessa. Kaksivaiheinen osallistuminen kuitenkin voidaan tässäkin kohtaa nähdä positiivisena asiana, kun edes periaatteellisella tasolla on mahdollista, että myös kypsempää tietoa hankkeen vaikutuksista altistetaan kritiikin kohteeksi. Pelkästään

seulontavaiheen osallistumissäädökset täyttäisivät YVA-direktiivin vaatimukset, mutta kaksivaiheisen osallistumisen voi katsoa toteuttavan paremmin myös ympäristöperusoikeutta.

YVA-lain osallistumissäädökset turvaavat osallistumisen minimitason. Tämän jonkinlainen riittämättömyys kuitenkin tavallaan tunnustetaan jo samaisessa laissa, kun hankkeesta vastaava ja yhteysviranomaisen voivat sopia tiedottamisesta ja kuulemisesta myös muilla, kattavammilla tavoilla. Osallistumisen kannalta tällainen lainsäädännön joustavuus voidaan nähdä hyvänä asiana, kun minimitasoon ei tarvitse tyytyä. Kuitenkin lain sanamuoto, jossa asiasta sopivat yhteysviranomaisen ja hankkeesta vastaava, kuvastaa YVA-järjestelmässä muutenkin vallitsevaa otetta, jossa näillä osapuolilla on merkittävin määrittelyvalta.

Varsinainen menettelyn aikainen osallistuminen on kokonaisuudessaan pitkälti hankkeesta vastaavan ja yhteysviranomaisen määriteltävissä. Menettelyn aloittamisajankohta, kuulemisten järjestämisen taso ja esitettyjen kantojen tosiasiallinen merkitys ovat lähinnä näiden tahojen päätettävissä. YVA-sääntely jättää muut osalliset siten osallistumisoikeuksiltaan jossain määrin altavastaajan asemaan.

### **7.3 Johtopäätökset arvioinnin merkittävydestä ja muutoksenhakuoikeuksien toteutumisesta**

Edes unionin tasolla ei säädellä kovinkaan tiukasti velvollisuudesta ottaa arviointimenettelyn tuloksia huomioon. Tulokset täytyy huomioida ja perustella, mutta lupaviranomaisella on kuitenkin laaja valta päättää, missä laajuudessa huomiointi tapahtuu. YVA-laissa ei määritetä arvioinnin tulosten painoarvoa lupaharkinnan kannalta. Toiseksi menettelyssä esiin tulleet asiat otetaan huomioon vain siinä laajuudessa kuin sektorilaeissa säädetään. Tällöin YVA-lain mukaiset laajemmat selvitykset ja näistä esitetyt näkökannat eivät viime kädessä pääse vaikuttamaan lupaharkinnassa. Osa esitetyistä mielipiteistä ja lausunnoista voi siten olla merkityksettömiä.

Huomioon ottaminen voi olla myös hankalaa, jos sektorilaissa ei anneta edes lupaa, jonka ehtona YVA-menettely olisi. Sellaiset hankkeet, jotka vaatisivat vaikutusten selvittämistä ja sitä kautta osallistumista, voivat välttää YVA:n kokonaan, koska hankkeen aloittaminen

ei vaadi minkäänlaista lupaa. ELY-keskus voi sakon uhalla estää tällaisen hankkeen toteuttamisen siihen asti, että arviointi on suoritettu. Pakkokeinon käyttö ei ole kuitenkaan ollut erityisen kattavaa, jos arviointia vaativia metsätaloushankkeitaakaan ei ole arvioinnille juurikaan alistettu. Tarpeellisen YVA:n kokonaan sivuuttaminen on YVA-lain tavoitteen ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta merkittävä ongelma.

ELY-keskuksella on oikeus valittaa puuttuvasta tai olennaisesti puutteellisesta arviointimenettelystä. Olennainen puutteellisuus on YVA-laissa valitusperusteena uudempaa perua ja sen voidaan katsoa parantavan valitusmahdollisuuksia. Olennaisesta puutteesta valittamisen mahdollistamisen voi nähdä myös parantavan päätösten perusteluita ja legitimizeettiä. Kun perusteluihin ja menettelyn asianmukaisuuteen kiinnitetään paremmin huomiota, kiinnitetään huomiota myös YVA:n osallistumisinstrumentteihin. Tämä osaltaan toteuttaa YVA-lain tavoitetta ja ympäristöperusoikeutta tehokkaammin.

Samat valitusperusteet koskevat myös niitä, joilla muuten on oikeus valittaa lupa-asian yhteydessä. Sektorilakien mukaisesti määritellyt valittamaan oikeutettujen piirit on kuitenkin oikeuskäytännössä nähty liian suppeana kansainvälisen ja unionin oikeuden toteutumisen kannalta. Tällainen valitusoikeuksien epätasainen jakautuminen rapauttaa myös ympäristöperusoikeuden jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. YVA-sääntelyn ja sektorilakien valituspykälää yhtenäistämällä voitaisiinkin vakioda YVA-menettelyn valitusperusteilla valittamaan oikeutetut ja paikata tällainen sääntelyvaje.

## **7.4 Lopuksi**

Kaiken kaikkiaan YVA-menettely toteuttaa perustuslain 20 §:ssa turvattuja mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja YVA-lain 1 §:ssä lausuttua tavoitetta lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia vaihtelevasti. Asiaa voidaan tässä vaiheessa ajatella Århusin sopimuksessa lausuttujen kolmen pilarin muodossa. Oikeus tietoon toteutuu verrattain hyvin menettelyn kaikissa vaiheissa. Jo seulontapäätösvaiheessa päätöksestä on tiedotettava, vaikka ei kuitenkaan samassa laajuudessa kuin myöhemmissä vaiheissa. Tiedottamisvelvollisuudesta on joitain



poikkeuksia, mutta viimeistään julkisuusperiaatteen tulisi pitää huolen siitä, että poikkeusperusteet ovat asianmukaisia.

Oikeus osallistua päätöksentekoon ei toteudu yhtä hyvin. Hankkeesta vastaavalla on määrittelyvaltaa, milloin ja miten osallistuminen tapahtuu ja osallistuminen voi suppeimmillaan olla mahdollisuus esittää asiasta kirjallisia mielipiteitä. Myöskin osallistumisen varsinainen vaikuttavuus voi viime kädessä olla varsin heikkoa, jolloin ei voida puhua todellisesta osallistumisesta. Sektorilait määrittelevät, mitä asioita lupaharkinnassa otetaan huomioon ja muutenkin lupaviranomaisella on merkittävä valta määritellä missä määrin se YVA:n ja siinä esitetyt kannat huomioi.

Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet toteutuvat paremmin kuin aikaisemmin, mutta eivät täydellisesti. Nyt seulontapäätöksestä voidaan valittaa lupa-asian valituksen yhteydessä ja YVA-menettelyn olennainen puutteellisuuskin on valitusperuste. Valittamaan oikeutetut määritellään kuitenkin sektorilakien mukaisesti, jolloin muutoksenhakuoikeudet jakautuvat hankkeen tyypistä riippuen epätasaisesti.

YVA-menettelyllä voidaan kuitenkin nähdä olevan osallistumista ja vaikuttamista korostava vaikutus yleisemmin. Ympäristöministeriön selvityksessä on todettu, että YVA lisää hankkeiden näkyvyyttä, joka puolestaan aktivoi toimijoita, ja lisää muistutusten ja valitusten määrää.<sup>238</sup> Vaikka YVA:n mahdollistamat vaikuttamiskanavat ja osallistumiskeinot voisikin nähdä joiltain osin riittämättöminä tosiasiallisen kansalaisosallistumisen kannalta ja joillain tahoilla olisikin paremmat edellytykset määritellä menettelyn kulkua, on YVA itsessään jo sellainen prosessi, mikä edes mahdollistaa osallistumisen. Lakiin kirjatut menettelysäännökset, joita on noudatettava, omalta osaltaan parantavat ympäristöperusoikeudenkin toteutumista.

---

238 Jantunen, Hokkanen 2010 s. 20.